

Die mündliche Prüfung wurde am 12.07.2023 an der Universität Konstanz
von Prof. Dr. Dr. h.c. Kay Hailbronner
Prof. Dr. Daniel Thym, LL.M.
und Prof. Dr. Marten Breuer
abgenommen.

Die Steuerung von Migration durch Recht

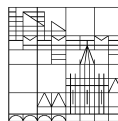
Problemorientierte Modellierung eines rechtlichen Zugriffs auf das tatsächliche Migrationsgeschehen am Beispiel des Aufenthaltsgesetzes

**Dissertation zur Erlangung des
akademischen Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft
(Dr. jur.)**

vorgelegt von
Felicitas Ernst, LL.M.

an der

Universität
Konstanz



Sektion Politik-Recht-Wirtschaft
Fachbereich Rechtswissenschaft

Konstanz, 2023

Inhaltsübersicht

Kapitel 1: Ausgangssituation	12
I. Problemlage	13
II. Ansatz dieser Arbeit zur Lösung der Problemlage	20
III. Aufbau der Untersuchung	25
IV. Zusammenfassung	26
Kapitel 2: Interdisziplinärer Verknüpfungsansatz	27
I. Grundlagen	27
II. Die „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“	28
III. Sozialwissenschaftliche Steuerungstheorien	39
IV. Modellanalyse	70
V. Modellanwendung des New-Governance-Modells	76
VI. Zusammenfassung	180
Kapitel 3: Rechtswissenschaftlicher Optimierungsansatz	184
I. Optimierung der Normstruktur durch Auslegung	184
II. Weitere Methoden zur Optimierung der Normstruktur	185
III. Rechtsvergleich mit dem europäischen Migrationsrecht	191
IV. Rechtsvergleich mit nationalem Recht	228
V. Ergebnisse des Rechtsvergleich	245
VI. Zusammenfassung	251
Kapitel 4: Ausführung der verknüpften Ansätze	253
I. Nutzung der durch Rechtsvergleich erarbeiteten Vorbilder	254
II. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die Bedeutung für die Modifikation	254
III. Studium	255
IV. Schulbesuche und Sprachkurse sowie Praktika	259
V. Anerkennung von Berufsqualifikationen	267

VI.	Ausbildungszwecke	275
VII.	Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes	277
VIII.	Aufenthaltstitel für Fachkräfte	280
IX.	Forschung	287
X.	ICT-Karte	289
XI.	Europäischer Freiwilligendienst	291
XII.	Arbeitsplatzsuche	292
XIII.	Saisonarbeit	294
XIV.	Modifikationen außerhalb des Untersuchungsgegenstandes	297
XV.	Ergebnisse zu den Modifikationen	303
XVI.	Rechtmäßigkeit der modifizierten Normen	304
XVII.	Zusammenfassung	335
Kapitel 5: Ergebnisse und Ausblick		337
I.	Ergebnisse zur Problemlage	337
II.	Ergebnisse der interdisziplinären Modellanwendung	341
III.	Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Steuerungsanalyse	345
IV.	Schlussbemerkung	354

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Kapitel 1: Ausgangssituation	12
I. Problemlage	13
II. Ansatz dieser Arbeit zur Lösung der Problemlage	20
III. Aufbau der Untersuchung	25
IV. Zusammenfassung	26
Kapitel 2: Interdisziplinärer Verknüpfungsansatz	27
I. Grundlagen	27
II. Die „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“	28
1. Anwendung der Steuerungstheorien im (Verwaltungs-)Recht	30
2. Anwendung der Steuerungstheorien im Migrationsrecht	32
III. Sozialwissenschaftliche Steuerungstheorien	39
1. Planungskonzepte	40
2. Staats- und gesellschaftstheoretische Ansätze	41
a. <i>Staatstheoretische Ansätze</i>	41
b. <i>Gesellschaftstheoretische Ansätze</i>	42
c. <i>Kritik</i>	43
3. Policy-analytische Ansätze	45
a. <i>Prozessansätze</i>	45
b. <i>Netzwerkansätze</i>	46
c. <i>Kritik</i>	47
4. Zusammenfassende Kritik an den dargelegten Steuerungsansätzen	47
5. Selbstorganisatorische Steuerungsansätze	49
a. <i>Selbstreferenzielle Ansätze</i>	50
b. <i>Ansätze struktureller Koppelung</i>	52
c. <i>Kritik</i>	53

6.	Governance-Ansätze	55
a.	<i>Inhalt</i>	55
b.	<i>Kritik</i>	57
7.	Ergebnis der Ansatzanalyse	61
8.	Ansatz der strukturellen Koppelung versus Governance-Theorien	63
9.	Anwendung der Governance-Theorien in der Problemlage.....	65
a.	<i>Nutzung nach rechtswissenschaftlichen Vorgaben</i>	65
b.	<i>Nutzung im Migrationsrecht</i>	67
c.	<i>Nutzung nach sozialwissenschaftlichen Vorgaben</i>	68
IV.	Modellanalyse	70
1.	Voraussetzungen	70
2.	Auswahl.....	72
3.	Anwendung in der Rechtswissenschaft.....	75
V.	Modellanwendung des New-Governance-Modells.....	76
1.	Ziele und Anwendungsvoraussetzungen des New-Governance-Modells.....	77
2.	Übertragungsherausforderungen des New-Governance-Modells	80
3.	Analysehypothesen.....	85
a.	<i>Untersuchungsgegenstand</i>	86
b.	<i>Kausalhypothese</i>	96
c.	<i>Interventionshypothese</i>	97
d.	<i>Aktionshypothese</i>	97
4.	Problemanalyse	98
a.	<i>Gesellschaftliche Probleme nach dem New-Governance-Modell</i>	98
(1)	Externe Effekte	98
i.	Studiendesign zur Untersuchung der Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes.....	101
ii.	Untersuchungsgruppe	101
iii.	Untersuchungsmethode (Anhang 2).....	102

iv.	Untersuchungsdesign anhand des New-Governance-Modells	105
v.	Ergebnisse der Umfrage (Anhang 3 & 8).....	114
vi.	Verlässlichkeit der ermittelnden Daten	118
vii.	Externe Effekte anhand des Untersuchungsdesigns	120
(2)	Unteilbarkeiten.....	126
(3)	Irreversibilität.....	130
(4)	Informationsmängel	133
i.	Unkenntnis.....	133
ii.	Ungewissheit	137
(5)	Anpassungsmängel	139
5.	Steuerungsinstrumente im Untersuchungsgegenstand	142
a.	<i>Negative finanzielle Anreize</i>	142
b.	<i>Neokorporatistische Absprachen</i>	144
c.	<i>Überzeugung</i>	146
d.	<i>Regimebildung</i>	149
e.	<i>Information und Beratung</i>	152
f.	<i>Anzeige- und Genehmigungspflichten</i>	156
g.	<i>Normsetzende Absprachen</i>	158
h.	<i>Gebote und Verbote</i>	160
i.	<i>Organisationssteuerung des Staates</i>	163
j.	<i>Positive finanzielle Anreize</i>	170
k.	<i>Netzwerkbildung</i>	172
l.	<i>Zusammenfassende Darstellung der analysierten Steuerungsinstrumente</i>	174
6.	Ergebnis aus dem Anwendungsfall	178
7.	Bedeutung der Ergebnis für die Problemlage	179
VI.	Zusammenfassung.....	180
	Kapitel 3: Rechtswissenschaftlicher Optimierungsansatz.....	184
I.	Optimierung der Normstruktur durch Auslegung	184

II.	Weitere Methoden zur Optimierung der Normstruktur.....	185
1.	Grundlagen der Rechtsvergleichung in der Untersuchung	186
2.	Auswahl der Vergleichsstaaten und -normen.....	188
3.	Vergleichsmaßstab	191
III.	Rechtsvergleich mit dem europäischen Migrationsrecht	191
1.	Länderbericht Schweden	192
a.	<i>Aliens Act Sweden (AAS)</i>	192
b.	<i>Aliens Ordinance Sweden (AOS)</i>	194
c.	<i>Fazit</i>	196
2.	Länderbericht Finnland	197
a.	<i>Der finnische Aliens Act (AAF)</i>	197
b.	<i>Fazit</i>	204
3.	Länderbericht Griechenland.....	204
a.	<i>Immigration and Social Code and other provisions (ISC)</i>	204
b.	<i>Fazit</i>	208
4.	Länderbericht Österreich.....	208
a.	<i>Fremdenpolizeigesetz (FPG)</i>	209
b.	<i>Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)</i>	211
c.	<i>Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG)</i>	214
d.	<i>Fazit</i>	217
5.	Länderbericht Spanien.....	217
a.	<i>Entrepreneurs Bill</i>	218
b.	<i>Fazit</i>	218
6.	Länderbericht Italien	219
a.	<i>Decree 286/1998</i>	219
b.	<i>Fazit</i>	220
7.	Länderbericht Polen	221
a.	<i>Act on Foreigners (AoF)</i>	221

b.	<i>Fazit</i>	222
8.	Länderbericht Niederlande.....	223
a.	<i>Aliens Act 2000</i>	223
b.	<i>Ausländerbeschäftigungsgesetz (ABG)</i>	224
c.	<i>Fazit</i>	225
9.	Die strukturelle Steuerungsproblematik im europäischen Migrationsrecht.....	225
IV.	Rechtsvergleich mit nationalem Recht.....	228
1.	Finanzielle Anreize	229
a.	<i>Positive finanzielle Anreize</i>	229
b.	<i>Negative finanzielle Anreize</i>	231
2.	Neokorporatistische Absprachen.....	232
3.	Regimebildung	234
4.	Information, Beratung und Überzeugung.....	237
a.	<i>Information und Beratung</i>	238
b.	<i>Überzeugung</i>	241
5.	Anzeige- und Genehmigungspflichten.....	242
6.	Normsetzende Absprachen.....	243
7.	Organisationssteuerung des Staates	243
8.	Netzwerke.....	244
V.	Ergebnisse des Rechtsvergleich	245
VI.	Zusammenfassung.....	251
	Kapitel 4: Ausführung der verknüpften Ansätze	253
I.	Nutzung der durch Rechtsvergleich erarbeiteten Vorbilder.....	254
II.	Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die Bedeutung für die Modifikation	254
III.	Studium	255
1.	Rechtsänderungen der Normen zu Studium.....	255
2.	Modifikation von § 16b AufenthG.....	256
IV.	Schulbesuche und Sprachkurse sowie Praktika	259

1.	Rechtsänderungen der Norm zu Schulbesuchen und Sprachkursen	259
2.	Modifikation von § 16f AufenthG	260
3.	Rechtsänderung der Norm zur Teilnahme an Praktika	263
4.	Modifikationen von § 16e AufenthG	264
V.	Anerkennung von Berufsqualifikationen	267
1.	Rechtsänderung der Norm zur Ankerkennung von Berufsqualifikationen	267
2.	Modifikation von § 16d AufenthG	268
VI.	Ausbildungszwecke	275
1.	Rechtsänderung der Normen zu Ausbildungszwecken	275
2.	Modifikation von § 16a AufenthG	275
VII.	Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes	277
1.	Gesetzesänderungen der Normen zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes	277
2.	Modifikation von § 17 AufenthG	278
VIII.	Aufenthaltstitel für Fachkräfte	280
1.	Modifikation von § 18 AufenthG	280
2.	Modifikationen von §§ 18a und 18b AufenthG	284
3.	<i>Exkurs: neue Richtlinie zur Blauen Karte der EU</i>	285
IX.	Forschung	287
1.	Rechtsänderung im Bereich der Forschung	287
2.	Modifikation von § 18d AufenthG	287
X.	ICT-Karte	289
1.	Rechtsänderung im Bereich der ICT-Karte	289
2.	Modifikation von § 19 AufenthG	289
XI.	Europäischer Freiwilligendienst	291
1.	Rechtsänderung im Bereich des Europäischen Freiwilligendienst	291
2.	Modifikation von § 19e AufenthG	291
XII.	Arbeitsplatzsuche	292

1.	Rechtsänderung im Bereich der Arbeitsplatzsuche.....	292
2.	Modifikation von § 20 AufenthG.....	293
XIII.	Saisonarbeit	294
1.	Allgemeine Modifikationen für den Bereich der Saisonarbeit.....	294
2.	Modifikation von § 15a BeschV	296
XIV.	Modifikationen außerhalb des Untersuchungsgegenstandes.....	297
1.	Negative finanzielle Anreize	297
2.	Einbeziehung der Transporteur:innen	299
3.	Ausnahmeregelungen zur Herabsetzung externer Effekte	301
4.	Absicherung rechtsstaatlicher Standards.....	303
XV.	Ergebnisse zu den Modifikationen.....	303
XVI.	Rechtmäßigkeit der modifizierten Normen.....	304
1.	Übereinstimmung mit den zugrundeliegenden EU-Richtlinien.....	306
a.	<i>§ 18b AufenthG und die Richtlinie zur Blauen Karte der EU.....</i>	<i>306</i>
b.	<i>§ 19 AufenthG und die Richtlinie zum unternehmensinternen Transfer</i>	<i>312</i>
c.	<i>§§ 16a-f, 17, 18d, 19e AufenthG n. F. und die REST-Richtlinie.....</i>	<i>313</i>
d.	<i>§§ 2, 15a BeschV n. F. und die Richtlinie zur Saisonarbeit.....</i>	<i>314</i>
e.	<i>Rechtmäßigkeit und Übereinstimmung mit Richtlinie 2011/98/EU.....</i>	<i>315</i>
f.	<i>Ergebnis</i>	<i>315</i>
2.	Übereinstimmung mit dem EU-Primärrecht	316
3.	Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH	319
4.	Übereinstimmung mit nationalem einfachen Bundesrecht	321
5.	Übereinstimmung mit dem Grundgesetz.....	327
6.	Zusammenfassung der Rechtmäßigkeitsprüfung	334
XVII.	Zusammenfassung.....	335
Kapitel 5: Ergebnisse und Ausblick.....		337
I.	Ergebnisse zur Problemlage	337
1.	Keine tiefgreifenden systematischen und Wortlautveränderungen.....	338

2.	Tiefgreifende Veränderungen als Perspektivenwechsel	338
3.	Etablierung von Steuerung(sinstrumenten) durch Gesetz	340
II.	Ergebnisse der interdisziplinären Modellanwendung	341
1.	Umgang mit den Forschungsergebnissen.....	341
2.	Die Governance-Theorien unter dem Aspekt der vorliegenden Untersuchung .	342
III.	Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Steuerungsanalyse.....	345
1.	Governance nicht als Trendbegriff.....	345
2.	Governance-Perspektive und Auslegung	347
3.	Hierarchische Etablierungsebene: eine europäische Lösung	348
4.	Übertragungsmöglichkeiten: – Die Westbalkanregelung	349
IV.	Schlussbemerkung.....	354
	Literaturverzeichnis	356
	Anhang.....	402
I.	Anhang 1: Wortlaut Aufenthaltsgesetz a. F. vor März 2020	402
II.	Anhang 2: Fragebögen	418
1.	Fragebogen deutsch.....	418
2.	Fragebogen englisch.....	426
3.	Fragebogen französisch.....	434
III.	Anhang 3: Auswertung Fragebögen.....	442
IV.	Anhang 4: Formelsammlung.....	462
V.	Anhang 5: Diagramme Umfrage	465

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AoF	Act on Foreigners
AAS	Aliens Act Schweden
AOS	Aliens Ordinance Schweden
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
ABG	Ausländerbeschäftigungsgesetz Niederlande
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz Österreich
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
EFD	Europäischer Freiwilligendienst
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
AAF	Finnischer Aliens Act
FPG	Fremdenpolizeigesetz
Ggf.	gegebenenfalls
ICT-Karte	Intra-Corporate Transfer-Karte
IHK	Industrie und Handelskammer
IHKG	Gesetz zur Regelung des Rechts der Industrie und Handelskammern
ISC	Immigration and Social Code and other provisions
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
Tab.	Tabelle
REST-RL	Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit
u. a.	Unter anderem
WADA	Welt-Antidopingagentur

Kapitel 1: Ausgangssituation

Der Diskurs um Migration stellt sich schon seit Jahrhunderten als schwierig und stark umkämpft dar. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Migration als tatsächliches Geschehen regelmäßig intensiv diskutiert. Teil dieser Diskussion ist oftmals das Recht: entweder als aktives Gestaltungs- oder Problemlösungsmittel z. B. wenn Recht als Problemlösungsmittel für gesellschaftliche Probleme dargestellt wird – oder als passiver Spielball von Politik oder gesellschaftlichen Diskussionen – z. B. als Grundlage für weitere politische Verhandlungen wie bezüglich des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt.¹ Das Recht nimmt danach einen festen Platz in der Migrationsdiskussion ein und ist oft mit dem gesellschaftlichen und interdisziplinären Diskurs und tatsächlichen Problemen verknüpft. In diesem Zusammenhang stellt sich aufgrund dieser oftmals bestehenden Verknüpfung die Frage, ob die Verbindung zwischen tatsächlichem Migrationsgeschehen und relativem Zugriff des Rechts für rechtswissenschaftliche Ansätze in der Migrationsrechtsforschung zur „Verbesserung“ von Recht als Problemlösungsmittel für tatsächliche Probleme nutzbar gemacht werden kann. Unterstützt wird die Überlegung der Nützlichkeit einer solchen Nutzbarmachung nicht zuletzt durch den Eindruck, dass Teile des Migrationsrechts trotz eines erheblichen Neuerungs- und Gesetzgebungsdrangs der letzten Jahre in seiner Struktur festgefahren sein könnten. Es ist deshalb zu untersuchen, ob ein Perspektivwechsel im Migrationsrecht in Richtung der Verknüpfung mit dem tatsächlichen Migrationsgeschehen dazu dienen könnte, auf der einen Seite einen rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Auflösung bestehender Probleme bezüglich der Migration zu erarbeiten, und auf der anderen Seite die Stellung des Rechts als effektive Problemlösungsmethode im interdisziplinären Diskurs zu stärken.

Diese Stellung des Rechts wird ebenfalls von den Vertreter:innen des Konzepts des „Law in Society“ oder „Socio-Legal Studies“ aufgenommen, die gerade darauf hinweisen, dass Recht in diesen interdisziplinären Räumen betrachtet und verstanden werden sollte.² Durch diesen Perspektivwechsel ergeben sich neue Analysemöglichkeiten auch für rechtswissenschaftliche Forschungsbereiche.³ Aus diesem Grund sollen in der vorliegenden Arbeit feststellbare Migrationsprobleme herausgearbeitet und der Versuch unternommen werden, für diese einen rechtswissenschaftlichen Lösungsbeitrag, der die tatsächlichen Gegebenheiten und Probleme sowie die Komplexität des tatsächlichen Migrationsgeschehens einbezieht, zu schaffen.

¹ Abkommen vom 7.7.2014 zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt.

² Feenan (Hrsg.), Exploring the 'Socio' of Socio-Legal Studies; Friedman, Stanford Law Review 38 (1986), 763.

³ Vgl. Silbey, What Makes a Social Science of Law? Doubling the Social in Socio-Legal Studies, 20.

I. Problemlage

Es kann beobachtet werden, dass gerade durch die „Flüchtlingskrise“ von 2015, die sich bis heute auswirkt, das Thema Migration im Allgemeinen vermehrt in den Fokus der öffentlichen Diskussion getreten ist, sowohl in der Politik als auch in der Gesellschaft. Allerdings ist mitnichten davon auszugehen, dass diese politischen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskussionen ohne Grund vorangetrieben wurden, sondern die „Flüchtlingskrise“ viel mehr tatsächliche Probleme aufdeckte, die teilweise durch die Gesetzgeber:innen gelöst werden mussten. Aus deutscher Sicht stand unter anderen Problemen die Gefahr der Überlastung der Asylverwaltung, aber auch die effektive Regulierung der Migration im Vordergrund.⁴ Teilweise können diese Gefahren anhand von Daten verdeutlicht werden, die vor allem für das Jahr 2018 gut zusammengefasst sind. Der Grund dafür ist, dass sich im Jahr 2018 die „Flüchtlingskrise“ von 2015 noch zahlenmäßig auswirkt, sich die Zahlen allerdings schon wieder zu einem Vorkrisenstatus zurückentwickeln und gleichzeitig schon Gesetzesneuerungen, die Veränderungen versprechen, in Kraft sind. Konkret bedeutet dies, dass sich gerade der Ausschlag im Jahr 2015 mit mehr als einer Million Asylanträgen im Jahr 2018 wieder zu einem „Vorkrisenstatus“ zurückentwickelt und stabilisiert.⁵ Daneben gelten zu diesem Zeitpunkt bereits das Asylpaket I (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz) und Asylpaket II (Einführung beschleunigter Asylverfahren), die am 13. Oktober 2015 und am 17. März 2016 in Kraft traten.⁶ Die Zahlen von 2018 bieten demnach ein diverses Bild der Migrationsproblematik für den untersuchten Migrationsbereich und bieten sich deshalb als ein erster Anhaltspunkt zur Darlegung der Problemlage an.

Wird das Migrationsgeschehen nach Deutschland insgesamt betrachtet, kann festgehalten werden, dass im Jahr 2018 rund 1,16 Millionen Menschen nach Deutschland kamen, womit sich ein Trend, der wie dargelegt nur 2015 unterbrochen wurde, weiterentwickelte.⁷ Nach wie vor stellen Unionsbürger:innen die größte Anzahl von Migrierenden mit einem Anteil von 60 % an den Zuzügen und damit einer Gesamtsumme von ca. 635.000 Zuzügen nach Deutschland dar.⁸ Allerdings befindet sich unter den Top 5 der Herkunftsstaaten für Zuzüge auch Syrien mit rund

⁴ Beispielhaft dafür: *Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat*, Masterplan Migration.

⁵ *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 80.

⁶ Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. S. 1722); Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016 (BGBl. S. 390).

⁷ Die Zahlen beschreiben die Zuzüge nach Deutschland ohne die Wegzüge. Bis auf wenige Ausnahmen, wie Dänemark oder die Niederlande besteht grundsätzlich ein positiver Wanderungssaldo, weshalb auf eine genauere Betrachtung der Fortzüge vorliegend verzichtet werden kann; *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 80, 84; Vgl. *Bundesamt für Migration Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2020, S. 7.

⁸ Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 84.

44.000 Zuzügen.⁹ Unter den Top 10 der Herkunftsstaaten befinden sich die Drittstaaten Türkei, Indien und China mit insgesamt 87.000 Zuzügen.¹⁰ Der Großteil der nach Deutschland migrierenden profitiert demnach aufgrund der EU-Freizügigkeitsrechte. Im Bereich der Drittstaatsangehörigen erweist sich das Feld der Einreisegründe dahingegen divers. Aus Syrien, dem herkunftsstärksten Drittstaat, erfolgte die Einreise (und der daraus resultierende Aufenthaltstitel) mit ca. 50 % Anteil meist aus humanitären Gründen oder als Familiennachzug.¹¹ Dies unterscheidet Syrien von den nachfolgenden Drittstaaten Türkei, Indien und China, deren Staatsangehörige oft zu Studienzwecken oder zur Erwerbstätigkeit einreisen, was im Folgenden als Arbeitsmigration zusammengefasst wird.¹² Konkret liegt der Anteil der so definierten Arbeitsmigration für Einreisende aus der Türkei bei ca. 28 % Arbeitsmigrierenden bezogen auf die unterschiedlichen Aufenthaltserlaubnisse, bei ca. 69 % Arbeitsmigration aus Indien und ca. 73 % Arbeitsmigration aus China.¹³ Im Vergleich dazu liegt die Arbeitsmigration nach Aufenthaltserlaubnissen aus Syrien bei 1,74%.¹⁴

Das Spektrum der Einreisegründe aus anderen Herkunftsstaaten zeigt sich demnach zwar diverser und die unterschiedlichen Arten von Migration nehmen eine unterschiedlich großen Anteil ein, allerdings ist die Arbeitsmigration mit ca. 100.000 Zuzügen im Vergleich zur Einreise aus humanitären Gründen von ca. 25.000 Zuzügen von größerer Bedeutung für Drittstaatsangehörige.¹⁵ Die Migration nach Deutschland gestaltet sich demnach unterschiedlich. Einen großen Teil macht die *Migration innerhalb der EU* aus, welche durch Primärrecht und Sekundärrecht geregelt ist. Daneben treten die Verpflichtungen Deutschlands zum *internationalen Schutz* aus dem Völkerrecht und die *legale Arbeitsmigration*, welche ebenfalls Ausbildungszwecke beinhaltet. Dennoch verdeutlicht die Betrachtung dieser Einreisezahlen nicht die Auslöser für die eingangs erwähnten Diskussionen.

Einen Grund für die Debatten könnten aber die Anerkennungszahlen zu internationalen Schutzstatus geben.¹⁶ Im Jahr 2018 haben in Deutschland unter einer teilweise bereinigten Schutzquote (Erst- und Folgeentscheidungen des BAMF ohne formelle Entscheidungen beispielsweise nach dem Dublin-Verfahren und ohne gerichtliche Entscheidungen) nur ca. 32 % der Antragsteller:innen einen internationalen oder nationalen Schutzstatus zugesprochen

⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 81; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2020, S. 7.

¹⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 81; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2020, S. 7.

¹¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 86; Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2020, S. 7.

¹² Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 86.

¹³ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 86.

¹⁴ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 86.

¹⁵ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 86.

¹⁶ Also ein Asylstatus, subsidiären Schutz oder Schutzstatus nach nationalem Recht.

bekommen.¹⁷ Für 4,4% der Antragsteller:innen wurde ein Abschiebeverbot nach § 60 V, VII AufenthG festgestellt.¹⁸ Vor 2015 lag diese Anerkennungsquote in Deutschland teilweise sogar unter 30% oder 20%.¹⁹ Dies bedeutet, dass ca. zwei Drittel der Personen im Asylkanal keinen nationalen oder internationalen Schutzstatus durch das BAMF erhielten.²⁰ Selbst eine wohl statistisch signifikante gerichtliche Nachkorrektur kann die genannte Schutzquote nicht wesentlich verändern.²¹ Im Umkehrschluss kann diese geringe Anerkennungsquote aber darauf hinweisen, dass Migrierende einen für sie nicht idealen Migrationskanal ausgewählt haben könnten, da sie keinen Anspruch auf einen solchen Status haben, sondern aus anderen Gründen nach Deutschland gekommen sind.²² Dieser Drang in die Asylsysteme könnte eine Überlastung des Asylverfahrens auslösen, die vermeidbar sein könnte, wenn Personen schon vor Beginn der Migration einen aus gesetzgeberischer Sicht erfolgversprechenderen Migrationspfad wählen würden. Solche tatsächlichen Probleme des Asylkanals bilden eher die Grundlage der in der Öffentlichkeit geführten Diskussionen.

Verknüpft mit der geringen Anerkennungsquote zeigt sich ein weiteres Problem. Die Ausgaben für Asylbewerber:innen in Deutschland betragen pro Jahr mehrere Milliarden Euro, wobei diese Ausgaben notwendigerweise von der Anzahl der Asylbewerber:innen abhängen.²³ Eine Senkung der Antragszahl durch die Umlenkung von Migrierenden auf andere Migrationspfade könnte auch zu einer Verringerung des finanziellen Aufwands führen. Demzufolge ist das derzeitige Asylsystem ein kostspieliges System, welches aber aufgrund der internationalen Verpflichtung von Deutschland ausgeführt werden muss. Diese Beispiele verdeutlichen, dass auf der tatsächlichen Ebene für den deutschen Staat als ein wesentlicher Akteur im Migrationsgeschehen Probleme bestehen, die gelöst werden sollten. In diesem System mehrerer Akteur:innen ist der deutsche Staat ein erster Akteur (1) im dargestellten tatsächlichen Migrationsgeschehen. Weitere Akteur:innen sind die Migrierenden selbst (2). Daneben kommen als weitere Akteur:innen die Herkunftsstaaten (3) in Betracht. Außer den debattenanstoßenden Herausforderungen, denen der deutsche Staat gegenübersteht, können auch bei den anderen Akteur:innen-gruppen spezifische Probleme bestehen, deren Analyse die Darstellung der Problemlage

¹⁷ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 50,52.

¹⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 52.

¹⁹ Vgl. von 2009 bis 2014: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 52.

²⁰ Wobei der nationale Schutzstatus mit beispielsweise 5% Annerkennungsquote in Deutschland im Jahr 2018 vernachlässigbar ist; Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2018, S. 37.

²¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung, auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2020 Drucksache 19/28109, S. 51.

²² Vgl. zu allen Migrierenden in der EU: Europäische Kommission, Einwanderung in die europäische Gesellschaft - eine Momentaufnahme.

²³ Vgl. Thym, Administrative Dimension and Indirect Implementation by Member States (in Veröffentlichung).

vereinfachen und einen Hinweis auf die bestehenden Probleme im tatsächlichen Migrationsgeschehen geben können.

Seitens der zweiten Gruppe, also der Migrierenden ist festzuhalten, dass die Migrationszahlen von Jahr für Jahr ansteigen.²⁴ Die Menschen verlassen ihre Heimat aus den unterschiedlichsten Gründen, welche oftmals nicht von internationalen Schutzstatus gedeckt sind.²⁵ Problematisch für eine umfassende Analyse ist auch, dass die Kontextfaktoren einer Migrationsentscheidung äußerst individuell sind und einen unterschiedlichen Bedeutungsgrad für die tatsächliche Entscheidung zur Migration haben können. Dies führt dazu, dass selten ein einzelner Faktor, wie z. B. ein geringes Einkommen, bereits die Migrationsentscheidung auslöst.²⁶ Viel mehr besteht ein Konglomerat von Faktoren, wie beispielsweise zusätzliche Informationen von Social Media, die zur Migrationsentscheidung führen.²⁷ Diese Beispiele verdeutlichen auf der einen Seite die Breite an Kontextfaktoren.²⁸ Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die Zusammensetzung der Kontextfaktoren von Individuum zu Individuum variiert und selbst beim Vorliegen gleicher Kontextfaktoren die individuelle Disposition variiert, sodass sich manche Personen zur Migration entscheiden und andere nicht.²⁹ Aufgrund dieser Komplexität und mangelnder Kontrollierbarkeit erscheint es wenig fruchtbringend, die individuellen Migrationsentscheidungen infrage zu stellen.³⁰ Gerade eine grundsätzliche Betrachtung der Migrationshistorie verdeutlicht, dass Migration Teil der Menschheitsgeschichte ist.³¹ Daraus ist abzuleiten, dass Migration grundsätzlich nicht verhindert werden kann, weshalb allenfalls ihre Modalitäten verändert werden können.³² Festzuhalten ist demnach, dass Migration und die Migrationsentscheidung von unterschiedlichsten Gesichtspunkten geprägt sind, die unbekannt (welcher Faktor hat Einfluss auf welches Individuum?) oder unkontrollierbar (Höhe des Einkommens in Drittstaaten) sein können. Die Migrationsentscheidung an sich, also ob eine Person geht oder nicht, ist schwer

²⁴ Vgl. *Internationale Organisation für Migration*, World Migration Report 2020; *Internationale Organisation für Migration*, Death in the Mediterranean, <https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall>; Vgl. *UNHCR*, Global Trends, <https://www.unhcr.org/5ee200e37/>.

²⁵ *Europäisches Parlament*, Was sind die Ursachen von Migration?, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20200624STO81906/was-sind-die-ursachen-von-migration>; *Jakobeit*, Klimawandel, Migration und Vertreibung; *Verimsky*, Zeitschrift für Politikwissenschaft 28 (2018), 173.

²⁶ Vgl. *Borjas*, Journal of Economic Literature 32 (1994), 1667-1717.

²⁷ Vgl. *Crawley/Hagen-Zanker*, International Migration 57 (2019), 20-35; *Schapendonk*, Societies 2 (2012), 27-41.

²⁸ Vgl. zu weiteren Faktoren: *Europäisches Parlament*, Was sind die Ursachen von Migration?, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20200624STO81906/was-sind-die-ursachen-von-migration>; *Haug*, Klassische und neuere Theorien der Migration; Vgl. *Jakobeit*, Klimawandel, Migration und Vertreibung; *Verimsky*, Zeitschrift für Politikwissenschaft 28 (2018), 173; *Wagner*, Anthropos 104 (2009), 41.

²⁹ Vgl. *Laux/Gillenkirch/Schenk-Mathes*, Entscheidungstheorie, Zur Einführung in die Entscheidungstheorie Kapitel 1, zur Variabilität der Entscheidungsfaktoren Kapitel 2.2.2.

³⁰ Vgl. *Abdalla*, African Voices from the Ground; *Haug*, Klassische und neuere Theorien der Migration.

³¹ *Bader* (Hrsg.), Historische Migrationsforschung; *Fata*, Mobilität und Migration in der Frühen Neuzeit; Vgl. *Fisher*, Migration; *Oltmer*, Globale Migration; *Preiser/Kapeller/Reinfandt/Stouraitis* (Hrsg.), Migration histories of the medieval afroeurasian transition zone.

³² *Bader*, Historische Migrationsforschung, 206.

beeinflussbar und versuchte Einflussnahme (gerade durch Recht) muss nicht von Erfolg geprägt sein. Aufgrund dieser Unsicherheiten und Komplexitäten erscheint es wenig sinnvoll oder gar möglich, einen Problemlösungsansatz an die individuelle Migrationsentscheidung zu knüpfen, weshalb dies in der vorliegenden Arbeit nicht weiter berücksichtigt wird.

Dennoch stellen die Migrierenden die besonders wichtigen zweiten Akteur:innen bei Fragen des Migrationsrechts dar, sodass zu untersuchen ist, inwiefern in dieser Perspektive weitere Probleme im tatsächlichen Migrationsgeschehen seitens der Migrierenden zu verorten sind. Wie dargelegt, sind die Umstände der einzelnen Migrationsentscheidung komplex und divers und können deshalb schwer vorhergesagt werden. Dennoch bietet Recht in Form des Asylrechts und des Aufenthaltsrechts einen Rahmen, in den das Migrationsgeschehen aus gesetzgeberischer Sicht in Migrationspfade eingeordnet werden könnte. Wie bereits dargelegt, findet ein Großteil der Migration nach Deutschland innerhalb der EU statt, welche durch grundlegende Rechte wie die Unionsbürgerschaft und die Grundfreiheiten gesichert ist. Sobald keine Unionsbürgerschaft vorliegt, verändert sich der Zugang zu den gesetzlich geregelten Migrationspfaden nach Deutschland. Zwar bestehen Migrationswege in Form von legaler Migration,³³ ein Blick in die Mittelmeerregion verdeutlicht allerdings eindrücklich, dass die Migration in die EU und nach Deutschland mit massiven Defiziten und Problemen zu kämpfen hat, denn das Mittelmeer stellt mittlerweile die tödlichste Außengrenze der Welt dar.³⁴ Aber auch andere Orte auf dem Weg nach Europa sind mit tödlichen Gefahren verbunden.³⁵ Eine spontane Migration nach Europa (eine Migration, die durch den tatsächlichen Akt der Aus- und Einreise geprägt und nicht durch Recht legalisiert ist), kann demnach mit erheblichen Gefahren für das Leben der Migrierenden verbunden sein. Trotzdem wagen jedes Jahr Tausende diese Wege.³⁶ Dies zeigt ein erhebliches Risiko für die Migrierenden auf. Die dargelegten Anerkennungszahlen verdeutlichen aber auch, dass nach dieser spontanen Migration nicht unbedingt Perspektiven in Deutschland eröffnet werden können, sondern die Migrierenden eher mit einem ablehnenden Bescheid rechnen müssen und dann oft ohne Status in Deutschland verbleiben oder abgeschoben werden

³³ Vgl. beispielsweise: Einreise aufgrund eines Studiums, Einreise aufgrund einer Ausbildung, Blaue Karte EU, Saisonarbeit, unternehmensinterner Transfer, Forschungsaufenthalte, Familiennachzug.

³⁴ Vgl. *Brot für die Welt*, Europa hat die tödlichste Außengrenze der Welt, <https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2017-europa-hat-die-toedlichste-aussengrenze-der-welt/>; *Internationale Organisation für Migration*, Death in the Mediterranean, <https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall>; *Pijnenburg*, *European Journal of Migration and Law* 20 (2018), 396; *Pro Asyl*, Tod an Europas Außengrenzen, <https://www.proasyl.de/thema/tod-an-den-aussengrenzen/>; *UNO Flüchtlingshilfswerk*, Flüchtlingskrise Mittelmeer, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer/>.

³⁵ Vgl. *Gilbertson*, Weniger Tote auf dem Meer bedeuten mehr Tote in der Wüste, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-06/migration-afrika-fluechtlinge-europa-mittelmeer-agadez-wueste>; *Jakob*, „Einfach in der Wüste abgesetzt“, <https://taz.de/Helfer-ueber-tote-Migranten-im-Sahel!/5636758/>; *UNO Flüchtlingshilfswerk*, Flüchtlinge in Libyen, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/libyen/>.

³⁶ *UNO Flüchtlingshilfswerk*, Flüchtlingskrise Mittelmeer, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer/>.

sollen.³⁷ Seitens mancher Migrierender besteht somit eine gefährliche, aber perspektivlose Migration, was die Problematik innerhalb der zweiten Akteur:innenperspektive aufzeigt.

Aber nicht nur diese beiden Akteur:innen von Ankunftsstaat und Migrierenden können Einfluss auf das tatsächliche Migrationsgeschehen ausüben, sondern auch die Akteur:innengruppe der Herkunftsstaaten. Ein Aspekt bei einer starken Abwanderung von Personen aus einem Staat könnte die Gefahr des dauerhaften und negativen Braindrain darstellen, der den Heimatstaaten das „Humankapital“, z. B. in Form von gut ausgebildeten Personen, die auswandern, entzieht und die Entwicklung des Heimatstaats hemmen kann.³⁸ Eine starke und vor allem dauerhafte Abwanderung könnte unter gewissen Umständen nicht im Interesse der Herkunftsstaaten liegen. Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass die Perspektive der Herkunftsstaaten durchaus vielschichtig ist, darauf aber nicht weiter eingegangen werden kann. Die Nennung der Akteur:innen dient ausschließlich der Verdeutlichung eines komplexen Akteur:innendreiecks mit anscheinend entgegenstehenden Interessen.

Diese drei spezifischen Beispiele verdeutlichen eine Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen, die aufgrund ihrer Komplexität nur angerissen werden kann, die allerdings von verschiedenen Aspekten beeinflusst wird. Wie gezeigt, beinhaltet die Problemlage diverse Akteur:innen, die abweichende Interessen haben, bei denen aber auch unterschiedliche Probleme verortet werden können. Zusätzlich sind für das tatsächliche Migrationsgeschehen weitere tatsächliche Faktoren wie die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation der Herkunftsländer, der Transitländer und auch der Aufnahmeländer von Bedeutung.³⁹ Aber auch rechtliche Faktoren wie Absprachen mit Transitländern, das Seerecht und europäische Menschenrechte aus dem nationalen Recht oder den internationalen Organisationen können Einfluss auf das tatsächliche Migrationsgeschehen haben.⁴⁰ Wie bereits erwähnt können diese Faktoren Einkommen, Informationen, aber auch die Verfügbarkeit von Schleppern sein. Nicht zuletzt entscheiden oft auch Glück, Wetter, Wissen und/oder persönliche Gegebenheiten der Migrierenden, wie z. B. das Vermögen, über den Migrationserfolg.⁴¹ Diese Darstellung verdeutlicht das Geflecht von Interessen, Problemen, bekannten, aber auch unbekanntem Faktoren sowie beherrschbaren und unbeherrschbaren Aspekten, die sich in einem komplexen tatsächlichen

³⁷ Die Möglichkeit der nachträglichen Legalisierung des Aufenthalts durch andere Mittel besteht zwar, löst dabei allerdings nicht das Problem der Lebensgefahr auf der Migrationsreise.

³⁸ Langthaler/Hornoff, Braindrain und seine Auswirkungen auf Entwicklungsländer, S. 10f.

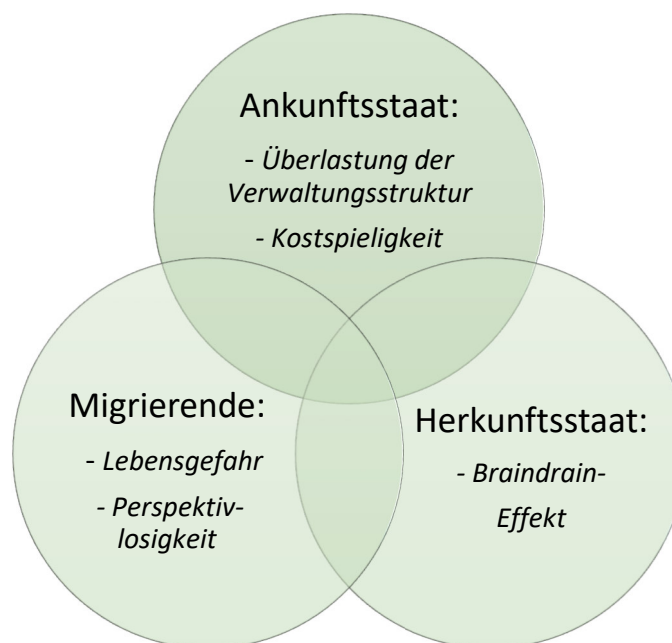
³⁹ Abdalla, African Voices from the Ground; Bossong, Der Ausbau von Frontex; Europäisches Parlament, Was sind die Ursachen von Migration?, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20200624STO81906/was-sind-die-ursachen-von-migration>; Jakobeit, Klimawandel, Migration und Vertreibung; Verimsky, Zeitschrift für Politikwissenschaft 28 (2018), 173; Wagner, Anthropos 104 (2009), 41.

⁴⁰ Vgl. EGMR, Urt. v. 23.02.2012, Nr. 27765/09, Hirsi Jamaa and Others v. Italy; Angenendt, Migration, Mobilität und Entwicklung; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ansätze zur Kontrolle von Migration und Flucht aus Ländern der MENA-Region.

⁴¹ Abdalla, African Voices from the Ground.

Migrationsgeschehen widerspiegeln. Demzufolge wurde an dieser Stelle nur der Versuch unternommen, die bestehende Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen ansatzweise und schematisch darzustellen, um einen Überblick über die bestehenden einzelnen Probleme zu erhalten. Gleichzeitig muss allerdings festgehalten werden, wie diffus diese Problemlage ist und wie diese von verschiedenen bekannten und noch unbekanntem Variablen geprägt wird. Eine umfassende Darstellung der Migrationslage mit allen Problemen ist schlichtweg nicht möglich, sondern es muss auf beispielhafte schematische Darstellungen vor allem anhand der Akteur:innenperspektive zurückgegriffen werden.

Abb. 1: Darstellung der beschriebenen schematisierten Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen anhand der Akteur:innenperspektive (eigene Darstellung)



Dennoch verdeutlicht diese schematische Darstellung, dass die Sachlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen den genannten Akteur:innen nicht umfassend nutzt, sondern teilweise erhebliche Probleme (Kosten seitens Deutschland für das Asylsystem) und Gefahren (Lebensgefahr für Migrierende auf einigen Migrationsrouten) bestehen. Vorliegend könnte demnach in dem dargestellten Bereich des tatsächlichen Migrationsgeschehens von einer Lose-lose-lose-Situation gesprochen werden, bei der alle drei genannten Akteur:innengruppen unter bestimmten Bedingungen Nachteile aus der bestehenden Situation ziehen. Gerade die eingangs erwähnten Diskussionen entspringen einer *tatsächlichen* Problemlage auf unterschiedlichen Ebenen.

II. Ansatz dieser Arbeit zur Lösung der Problemlage

Der vorangegangene Abschnitt verdeutlicht eine Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen. Gerade die massiven und drastischen, da lebensbedrohlichen Gefahren seitens der Migrierenden erfordert eine Optimierung von Lösungsansätzen in manchen Bereichen des Migrationsgeschehens. Aus diesem Grund muss in einem nächsten Schritt überlegt werden, wie ein Beitrag zur Auflösung oder Abmilderung dieser Probleme entwickelt werden kann.

Ausgangspunkt für einen verbesserten Lösungsansatz ist die tatsächliche Problemlage in Form der Lose-lose-lose-Situation. Anknüpfungspunkt muss deshalb ein Lösungsansatz sein, der bestenfalls Probleme bei allen Akteur:innen beseitigt, um so eine effektive Win-win-win-Situation herzustellen, die von allen Parteien akzeptiert und genutzt wird. Dies bedeutet auch, dass ausgehend von einem tatsächlichen Problem eine Verbindung zwischen diesem Problem und einem rechtlichen Verbesserungsansatz geschaffen werden muss.

Ein möglicher und in der Theorie bereits entwickelter Ansatz zur Herstellung einer Win-win-win-Situation könnte die Umsteuerung in Form einer Umlenkung von Migrierenden in besser für sie geeignete Migrationspfade darstellen.⁴² Dies würde konkret bedeuten, dass rechtliche Anreize gesetzt werden würden, die dazu führen, dass Migrierende, die heute noch in den nationalen Asylkanal migrieren, obwohl sie als Arbeitsmigrierende zu klassifizieren sind, dann in einen rechtlich definierten Arbeitsmigrationskanal umgelenkt werden. Ideen zu solch einer Umlenkung entspringen oftmals wirtschaftlichen Interessen und sollen dazu dienen, dringend benötigte Migration effektiver zu gestalten und zu steuern, um mehr Arbeitskräfte für den deutschen Arbeitsmarkt gewinnen zu können.⁴³ Diese Arbeitskräftegewinnung soll vor allem auch durch die Bereitstellung effektiver Einreisemöglichkeiten für unterschiedlich qualifizierte Personen geschaffen werden.⁴⁴ Aber auch unabhängig von wirtschaftlichen Interessen treten Umlenkungsbemühungen als Vorschlag zur Ordnung des Asyl- und Arbeitsmigrationsrechts hervor.⁴⁵ Im Ergebnis ist die Umlenkung und aktive Steuerung von Migrierenden beliebter Wunsch

⁴² Vgl. *Sachverständigenrat für Integration und Migration*, Sichere Herkunftsstaaten: SVR empfiehlt, Beschränkung des Asylwegs mit Öffnung des Arbeitsmarkts zu verbinden, <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/sichere-herkunftsstaaten-svr-empfoehlt-beschraenkung-des-asylwegs-mit-oeffnung-des-arbeitsmarkts-zu-verbinden/>.

⁴³ *Brückner*, Information zur Raumentwicklung (2014), 571, 576 f.; *Friedrich Ebert Stiftung*, „Wir brauchen eine intelligente Steuerung der Migration aus Drittstaaten“, <https://www.fes.de/referat-demokratie-gesellschaft-und-innovation/artikelseite-dgi/wir-brauchen-eine-intelligente-steuerung-der-migration-aus-drittstaaten>.

⁴⁴ Vgl. *Angenendt*, Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland, S. 60; *Schäfer*, Wirtschaftsdienst 94 (2014), 168, 171f.

⁴⁵ *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Alternativen zum Asylantrag?, S. 7. Vgl. *Sachverständigenrat für Integration und Migration*, Sichere Herkunftsstaaten: SVR empfiehlt, Beschränkung des Asylwegs mit Öffnung des Arbeitsmarkts zu verbinden, <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/sichere-herkunftsstaaten-svr-empfoehlt-beschraenkung-des-asylwegs-mit-oeffnung-des-arbeitsmarkts-zu-verbinden/>.

zur Lösung von tatsächlichen und rechtlichen Migrationsproblematiken. Zwar sind Umlenkungseffekte bis jetzt schwer nachzuweisen, dennoch muss festgehalten werden, dass dies nicht bedeuten muss, dass keine Umlenkung möglich ist, sondern bislang keine effektiven Umlenkungsmechanismen bestehen.⁴⁶

In der Theorie kann eine Umlenkung von Migration von Asylkanal zu Arbeitsmigration dazu dienen, die kostspieligen und verwaltungsaufwendigen Probleme in Deutschland zu beseitigen, da durch die Herauslenkung aus dem Asylkanal die Personenzahl in diesem verringert wird. Auf der Seite der Migrierenden können diese von der Umlenkung profitieren, da sie aufgrund der Arbeitseinreise den gefährlichen Migrationskanal umgehen und sich perspektivisch sicher in Deutschland aufhalten können. Dem Vorschlag einer theoretischen Umlenkung von Migration folgend, versucht die vorliegende Untersuchung, die tatsächliche Problemlage im Migrationsgeschehen durch effektive Umlenkungsmechanismen im Recht zu unterstützen. Aber auch wenn die Umlenkung von Migration etablierter Lösungsversuch ist, muss doch genauer analysiert werden, ob Umlenkung einer Lösung der tatsächlichen Problemlage umfassend dienen kann. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn durch eine Umlenkung der Migrierenden durch Recht die Problemlage theoretisch umfassend aufgelöst werden könnte und Probleme aller Akteur:innen innerhalb der Lose-lose-lose-Situation beseitigt oder zumindest abgemildert werden könnten. Aus diesem Grund muss überlegt werden, ob eine Umlenkung im Sinne der genannten Umsteuerungshypothese dazu in der Lage wäre.

Eine mögliche Steuerung besteht darin, einen Großteil der Migrierenden (solche, die eher keine Chance auf einen Asylstatus haben) direkt von einem irregulären Weg der Asylmigration zu einem legalen Arbeitsmigrationskanal zu lenken.⁴⁷ Dies könnte in der Theorie dazu führen, dass aufgrund der geringeren Anzahl von Asylsuchenden der Asylkanal der Ankunftsländer in Bezug sowohl auf den Verwaltungsaufwand als auch auf die Kosten entlastet wird, was eine Beseitigung der schematischen Lose-Situation für Deutschland darstellt. Daneben könnten Migrierende im Optimalfall direkt in den Ankunftsstaat migrieren und müssten keine gefährlichen Routen auf sich nehmen. Dadurch würden sie beispielsweise in Deutschland nicht in den eher perspektivlosen Asylkanal integriert werden, sondern hätten bereits einen Aufenthaltstitel, was auch die Lose-Situation für die Migrierenden beseitigen könnte. Letztlich können solche Umsteuerungsansätze auch Regelungen bereithalten, welche im Fall bestehender Probleme die

⁴⁶ Vgl. *Clemens/Gough*, Can Regular Migration Channels reduce irregular Migration?; *Laczko*, *Journal for International Migration and Integration* 5 (2004), 343, 349.

⁴⁷ Vgl. *Laczko*, *Journal for International Migration and Integration* 5 (2004), 343, 349.

Interessen der Herkunftsländer wahren.⁴⁸ Es zeigt sich demnach, dass eine Steuerung im Rahmen dieser Umsteuerungshypothese dazu in der Lage sein könnte, die Lose-lose-lose-Situation umfassend, also für alle Akteur:innen zu verbessern.

Dies bedeutet auch, dass ein grundsätzlich auf die Auflösung der Problemlage bezogener Steuerungsansatz im tatsächlichen Migrationsgeschehen sinnvoll sein kann.⁴⁹ Festzuhalten ist daher, dass eine Umlenkung von Migrierenden unter der dargelegten Umsteuerungshypothese theoretisch dazu in der Lage wäre, die dargelegte Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen umfassend zu verbessern. Deshalb scheint es zielführend zu sein, solch eine Umsteuerung als Anknüpfungspunkt für rechtliche Vorhaben zu erwägen. Aus diesem Grund ergibt sich daraus auch der erste Aspekt für den rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Problemauflösung. *(1) Ein rechtlicher Zugriff auf das tatsächliche Migrationsgeschehen soll durch eine Konzeptualisierung eines Steuerungsansatz geschaffen werden, mit dessen Hilfe eine Win-win-win-Situation für alle Akteur:innen erzielt werden kann.*

Neben der grundsätzlichen Frage, welche Art von Ansatz für eine rechtliche Problemlösung vorliegend verwendet werden kann, ist auf die Problematik hinzuweisen, dass es sich bei der beschriebenen Problemlage um ein *tatsächliches* Problem handelt, während sich die Rechtswissenschaft oft auf die Fragen um festgelegte oder anerkannte Normen der Rechtsordnung beschränkt.⁵⁰ Im Fokus einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung muss demnach dieser Bezug bestehen bleiben.⁵¹

Daraus ergibt sich die Fragestellung, ob die Verknüpfung von tatsächlicher Problemlage und Recht als Rechtsproblem aufgefasst, und analysiert werden kann. Vor der Beantwortung der Frage ist festzuhalten, dass Recht im vorliegenden Fall auch als ein Mittel zur Auflösung der Probleme im tatsächlichen Migrationsgeschehen verwendet wird. Dennoch besteht Optimierungsbedarf auf der tatsächlichen Ebene der Lose-lose-lose Situation. Diese Umstände könnten unter Steuerungsgesichtspunkten auf eine partielle Ineffektivität der Normen unter Steuerungs-betrachtung hinweisen. Diese beschriebene Ineffektivität des Rechts könnte besonders dann ein Problem darstellen, wenn gerade neue Normen als Problemlösungsansatz vorgestellt und eingeführt werden.⁵² Ineffektivität bei einem Problemlösungsansatz könnte nicht nur zur Absenkung des Vertrauens in das Recht führen, sondern auch zur Unzufriedenheit mit Recht, weil das

⁴⁸ Vgl. *Angenendt*, Entwicklungspolitische Perspektiven temporärer und zirkulärer Migration; *Schneider/Wiesbrock*, Circular migration: A triple win situation? Wishful thinking or a serious option for a sustainable migration policy?, 123.

⁴⁹ *Thym*, Zeitschrift für Ausländerrecht 38 (2018), 193, 194.

⁵⁰ *Horn*, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, S. 4ff; *Petersen*, Der Staat 49 (2010), 435.

⁵¹ *Hailbronner*, Die Bedeutung der Rechtstatsachenforschung im Völkerrecht, 113; Vgl. *Nußbaum*, Die Rechtstatsachenforschung., S. 5f.

⁵² Vgl. *Horn*, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, S. 4ff; *Laczko*, Journal for International Migration and Integration 5 (2004), 343, 349; *Petersen*, Der Staat 49 (2010), 435.

erkannte Problem nicht gelöst wurde und weiterhin besteht. Die beschriebene Situation muss demnach gleichfalls als ein rechtliches Problem befunden werden, da das Recht als gewähltes Mittel zur Problemlösung nicht wie erwartet wirkt. Aufgabe der Arbeit muss es daher sein, die Verknüpfung zwischen tatsächlichem Migrationsgeschehen und Recht herzustellen, um daraus ein besseres und wirksame(re)s Recht als Problemlösungsansatz erstellen zu können. Im Zentrum der Arbeit steht deshalb eine Auseinandersetzung mit dem relativen Zugriff des Rechts auf die dargestellte Problemlage und eine Untersuchung seiner Effektivität in der Realität, um daraus einen rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Gesamtlösung abzuleiten.

Fraglich ist aber auch, durch welche Methodik dieser Zugriff auf die tatsächliche Ebene der Problemlage geschaffen werden kann. Grundsätzlich bedient sich die Rechtswissenschaft der rechtlichen Dogmatik.⁵³ Der juristischen Dogmatik liegen vor allem die Fragen nach juristischen Begriffen und deren Systematik außerhalb des Gesetzeswortlauts sowie die Frage nach problematischen Rechtsfällen und deren Lösung oder Beschreibung zugrunde.⁵⁴ Die juristische Dogmatik befasst sich eher mit Problemen, die sich aus dem Recht an sich ergeben und gerade weniger mit den Fragen zu den Auswirkungen der Normen auf die Realität.⁵⁵ In der aufgerissenen Problemlage handelt es sich indes nicht um ein Rechtsproblem als solches, sondern um ein in der Gesellschaft und zwischen den Staaten vorliegendes tatsächliches Problem, welches aufgrund seiner Verknüpfung mit dem Recht als Problemlösungsmittel (auch) als Rechtsproblem aufgefasst werden kann.⁵⁶ Zur Lösung dieser Problemlage müsste demnach eine Methodik gefunden werden, mit deren Hilfe die Frage nach der Wirkung und den Zusammenhängen des Rechts innerhalb dieser Problemlage und den Revisionsmöglichkeiten beantwortet werden könnten. Mit dieser Wirkung von Recht kann sich die Rechtsdogmatik allerdings nicht oder nur in eingeschränktem Maß beschäftigen.⁵⁷

Mit der Frage der tatsächlichen Wirkung des Rechts in der Realität beschäftigt sich demgegenüber die Rechtstatsachenforschung.⁵⁸ Diese ist nach *Nußbaum* „die systematische Untersuchung der sozialen, politischen und anderen tatsächlichen Bedingungen, aufgrund derer einzelne rechtliche Regelungen bestehen, und die Prüfung der sozialen, politischen und sonstigen

⁵³ Vgl. *Möllers*, Juristische Methodenlehre, 113ff., 315ff.; *Reimer*, Juristische Methodenlehre, S. 91ff.; *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie und Juristischer Methodenlehre, S. 399ff.; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, S. 35ff.

⁵⁴ *Alexy*, Theorie der juristischen Argumentation, S. 308; *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, 246.

⁵⁵ *Möllers*, Juristische Methodenlehre, S. 41ff.; *Reimer*, Juristische Methodenlehre, S. 27; *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie und Juristischer Methodenlehre, S. 7ff.

⁵⁶ Kapitel 1.

⁵⁷ *Dreher*, Grundsätzliche Überlegungen zur sozialrechtlichen Rechtstatsachenforschung, 21; Vgl. *Nußbaum*, Die Rechtstatsachenforschung, S. 3ff.

⁵⁸ *Nußbaum/Rehbinder* (Hrsg.), Die Rechtstatsachenforschung, S. 48; *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, S. 15ff.

Wirkungen jener Normen“.⁵⁹ Die Rechtstatsachenforschung soll es ermöglichen, die tatsächlichen Auswirkungen rechtlicher Normen in der Gesellschaft zu messen und zu beurteilen, indem der Forschungsbereich der Rechtswissenschaft erweitert wird.⁶⁰ Dies führt auch dazu, dass die angewandte Methodik sich von der klassischen Rechtsdogmatik unterscheiden kann. Allerdings können keine allgemeingültigen Aussagen über ein feste Methodik getroffen werden, da sich aufgrund des weiten Forschungsfeldes der Rechtstatsachenforschung die jeweilige Methodik am Untersuchungsgegenstand ausrichten muss.⁶¹

In der vorliegenden Situation ergeben sich die zu lösenden Probleme aus dem bereits dargestellten tatsächlichen Migrationsgeschehen.⁶² Lösbar wäre diese Problematiken durch Recht nur dann, wenn der tatsächliche Effekt von Rechtsnormen beurteilt und verändert werden könnte. Zur Lösung der konkreten Probleme kann es demnach vorteilhaft sein, die Ansätze der Rechtstatsachenforschung in Form der Nutzung verschiedenster Methodiken – auch aus anderen Wissenschaftsdisziplinen – zu nutzen, um einen rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Problemlösung zu leisten.⁶³ Die Rechtstatsachenforschung bietet die Möglichkeit, Methodik an die dargelegte Problemlage anzupassen.⁶⁴ Ein rechtswissenschaftlicher Beitrag zur Lösung der eingangs beschriebenen Problemlage muss sich in Bezug auf das Problemlösungsmittel auf rechtliche Handlungsformen, und zwar insbesondere Gesetze beschränken, die angewandete Methodik kann aufgrund der Tatsächlichkeit der zu lösenden Probleme im Sinne der Rechtstatsachenforschung von einer rein rechtlichen Dogmatik abweichen.⁶⁵ Daraus ergeben sich zwei weitere Voraussetzungen für einen strukturierten rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Problemlösung: *(2) Eine Konzentration auf das Recht (Normen) als rechtswissenschaftliches Problemlösungsansatz ist sinnvoll, um einen rechtswissenschaftlichen Beitrag leisten zu können und die Komplexität des Lösungsvorschlages nicht überzustrapazieren. (3) Aufgrund der Tatsächlichkeit der Problemlage kann im Sinn der Rechtstatsachenforschung methodisch versucht werden, einen Zugang des Rechts außerhalb der reinen Rechtsdogmatik zu schaffen.*

Allerdings ist der Bereich des Migrationsrechts weit, sodass unterschiedlichste Normen für einen Lösungsvorschlag in Betracht kommen könnten. Einfacher erscheint es daher, auf schon vorliegende Lösungsversuche zurückzugreifen. Vorteilhaft an diesem Ansatz ist auch, dass keine vollständig neuen Normen geschaffen werden müssen, was die Realisierungschancen der

⁵⁹ Nußbaum, Die Rechtstatsachenforschung., S. 6, 11 Nußbaum/Rehbinder (Hrsg.), Die Rechtstatsachenforschung, S. 9f.

⁶⁰ Dreher, Grundsätzliche Überlegungen zur sozialrechtlichen Rechtstatsachenforschung, 21f.

⁶¹ Rehbinder, Rechtssoziologie, S. 58ff; Nußbaum/Rehbinder (Hrsg.), Die Rechtstatsachenforschung, S. 76.

⁶² Vgl. Kapitel 1, I.

⁶³ Raiser, Grundlagen der Rechtssoziologie, S. 18f.

⁶⁴ Vgl. Nußbaum/Rehbinder (Hrsg.), Die Rechtstatsachenforschung, S. 76.

⁶⁵ Kapitel 1, II.

Optimierungen erhöhen könnte, weil gleichzeitig die bereits bestehenden Optionen effektiver zu nutzen wären. Zudem erleichtert die Nutzung bereits bestehender Normen den Zugriff durch die von der Rechtsstatsachenforschung geleistete Erweiterung der Methodik, da der Stand der Steuerung untersucht werden kann, um von diesem aus Optimierungen anzustreben. Daraus ergibt sich als weiterer Aspekt für den Lösungsbeitrag zur dargelegten Problemlage, dass *(4) der Lösungsbeitrag keine vollständig neuen Konzepte erarbeiten muss, sondern schon vorliegende Konzepte genutzt werden können, da es vor allem um eine Optimierung der Steuerung von Migration gehen muss, nicht aber um eine vollständige Neugestaltung.*

Somit ergeben sich vier Aspekte, wie ein Ansatz für einen effektiven relativen Zugriff des Rechts auf das tatsächliche Migrationsgeschehen geschaffen werden kann, um die eingangs beschriebenen Teilprobleme der Akteur:innen durch Optimierung des rechtlichen Durchgriffs auflösen zu können. Abgezielt wird damit auf einen Beitrag zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit von Migrationsrechtsnormen.

III. Aufbau der Untersuchung

Aus der beschriebenen Problemlage und dem dargestellten Ansatz für einen Lösungsbeitrag ergibt sich für den Aufbau der Untersuchung, dass in einem ersten Schritt ermittelt wird, inwiefern methodisch eine Verbindung zwischen rechtlichen Vorschriften und dem tatsächlichen Migrationsgeschehen geschaffen werden muss, um die Steuerungsfähigkeit von bestehenden Normen zu untersuchen und dann zu verbessern. Dazu werden aus anderen Wissenschaftsdisziplinen wie den Sozialwissenschaften Methoden aufgegriffen und auf die vorliegende Untersuchung übertragen. Dafür muss eine Verknüpfbarkeit zwischen Recht und Methodik bestehen, die eine Analyse der bereits vorliegenden Steuerungsfähigkeit von Normen durchzuführen ermöglicht, sodass Schwachpunkte innerhalb der Rechtslage aufgezeigt und Strukturen herausgearbeitet werden können, die der Problemlösung dienlich und/oder nicht dienlich sind. Am Ende der Untersuchung steht eine genaue Analyse dieser schwachen, aber auch steuerungs-fähigen Regelungsstrukturen des Rechts und der sich daraus ergebenden Verbesserungsvorschläge. Diese theoretischen Ergebnisse über den Stand der Steuerungsfähigkeit von bestimmten Migrationsrechtsnormen bilden die Grundlage für den zweiten Teil der Untersuchung, die Optimierung der bestehenden Normen.

Mittels Auslegung und eines Rechtsvergleichs wird des Weiteren versucht, das Steuerungssystem anderer Normen, die vorteilhafte Faktoren beinhalten, auf den Untersuchungsgegenstand zu übertragen. Zum einen wird der Untersuchungsgegenstand mit den jeweiligen Migrationsrechtsnormen anderer EU-Länder verglichen. Zum anderen bieten sich aber auch fachfremde

Normen an, welche einer steuerungsfähigen Regelungsstruktur entsprechen. Am Ende dieser umfassenden Untersuchung zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit bestimmter Migrationsrechtsnormen wird ein Vorschlag über die Veränderung dieser Normen erstellt. Diese verbesserten Normen sind allerdings nicht als Endergebnis der Untersuchung zu verstehen, weil sich an die Empfehlungen zur verbesserten Gesetzgebung eine Analyse zur Vereinbarkeit der neuen Normen mit dem Grundgesetz, aber auch den europäischen Grundrechten sowie der damit einhergehenden Rechtsprechung anschließen. Erst dann kann eine Aussage über einen realistischen Vorschlag zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit der untersuchten Normen getroffen werden. Außerdem ist zu fragen, wie diese Revisionsvorschläge rechtlich etabliert werden können, damit die größtmögliche Effektivität gewährleistet werden kann. Dazu werden Aussagen über die Allgemeingültigkeit solcher Normen und Optimierungsvorschläge getroffen. Daher schließt sich an die interdisziplinär orientierte Untersuchung ein eher klassischer rechtswissenschaftlich-dogmatischer zweiter Teil an, welcher die Untersuchung abschließen wird. Am Ende der Untersuchung stehen Vorschläge zur Optimierung des Migrationsrechts, die einen rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Lösung der bestehenden Problemlage darstellen können.

IV. Zusammenfassung

Die einführenden Darlegungen verdeutlichen eine komplexe Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen, die von unterschiedlichen Akteur:innen und Faktoren geprägt ist. Gerade massive Probleme für Migrierende auf ihren Migrationsrouten, aber auch für die Aufnahmetstaaten verdeutlichen, dass es bis jetzt noch keinen umfassenden Lösungsvorschlag gibt. Jedoch liegt in der Theorie mit der Umsteuerungshypothese ein Ansatz vor, der zur Optimierung der tatsächlichen Gesamtsituation umfassend beitragen kann. Dies ist vor allem darin begründet, dass die Umsteuerung nach der aufgestellten Hypothese dazu in der Lage ist, die Einzelproblematiken für alle beteiligten Akteur:innen abzumildern oder zu beseitigen und insofern einen Lösungsbeitrag darstellen kann, der aufgrund einer möglichen hohen Akzeptanz einen effektiven Ansatz zur Gesamtlösung beitragen kann. Konzept der vorliegenden Arbeit muss es deshalb sein, einen rechtlichen Anknüpfungspunkt zu finden, welcher die Umsteuerung von Migrierenden unterstützt und somit zur Problemlösung im tatsächlichen Migrationsgeschehen beitragen kann. Dazu wurden vier Einzelaspekte bestehend aus dem Steuerungsansatz, der Analyse rechtlicher Normen, der methodischen Erweiterung durch die Rechtstatsachenforschung und der Anknüpfung an bestehende rechtliche Normen herausgearbeitet, welche die Gestaltung eines rechtlichen Ansatzes zur Umsteuerungshypothese ermöglichen sollen.

Kapitel 2: Interdisziplinärer Verknüpfungsansatz

Wie bereits ausgeführt, muss zu Beginn der Untersuchung die bestehende Steuerungsfähigkeit von Migrationsrechtsnormen analysiert werden, um eine Grundlage zur Umsetzung der Umsteuerungshypothese setzen zu können. Allerdings muss in einem ersten Schritt zunächst dargelegt werden, wie eine solche Untersuchung der Steuerungsfähigkeit für den Bereich des Migrationsrechts gestaltet werden kann. In den folgenden Ausführungen wird daher gezeigt, wie eine solche Untersuchung grundsätzlich möglich ist.

I. Grundlagen

Um zu analysieren, wie die Steuerungsfähigkeit einzelner Normen beurteilt werden kann, ist es sinnvoll, problemorientiert von den Erfordernissen der zu lösenden Problemlage auszugehen, um sicherzustellen, dass ein Lösungsansatz gewählt wird, welcher einer effektiv Problemlösung dient. Eckpunkte der beschriebenen Problemlage sind zunächst einmal die wesentlichen Aspekte der Lose-lose-lose-Situation für die beteiligten Parteien.⁶⁶ Zur weiteren Konkretisierung ist die Konzentration auf das Recht nötig.⁶⁷ Fraglich ist demnach, in welchem Bereich des Akteur:innendreiecks sich die rechtliche Grundlage befindet, die herausgearbeitet werden kann.

Die rechtliche Beziehung der genannten Akteur:innen werden durch das Migrationsrecht, welches zumeist von den deutschen Gesetzgeber:innen erstellt wird, geregelt.⁶⁸ Solche rechtlichen Normen bilden die Grundlage für eine Migration nach Deutschland.⁶⁹ Das Recht stellt eine Verbindung zwischen den einzelnen Akteur:innen her. Ein Lösungsansatz könnte es daher sein, die Steuerungswirkung dieser verbindenden Normen zu analysieren. Zu fragen ist, ob Möglichkeiten bestehen, diese Verbindungsnormen zu untersuchen, um daraus Ergebnisse ableiten zu können. Zur Beantwortung dieser Frage wurde zwar festgehalten, dass diese aufgrund der Tatsache eines anderen methodischen Zugangs bedarf, dennoch könnte auf Erkenntnisse und Ergebnisse der Rechtstatsachenforschung zurückgegriffen werden, die bereits begonnen hat, die Methodik anderer Disziplinen für den rechtswissenschaftlichen Bereich

⁶⁶ Kapitel 1, I.

⁶⁷ Kapitel 1, II.

⁶⁸ Beispielfhaft dafür die Asylpakete I, II, das Migrationspaket, aber auch Mobilitätspartnerschaften oder bilaterale Migrationsabkommen, die zusammengefasst das Akteur:innendreieck nachbilden, da sie eine rechtliche Verbindung zwischen den drei Akteur:innen herstellen. Vgl. dazu: *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Alternativen zum Asylantrag?.

⁶⁹ Beispielsweise das Aufenthaltsgesetz, welches verschiedene Migrationsmöglichkeiten festlegt.

nutzbar zu machen.⁷⁰ Aus diesem Grund muss im Folgenden untersucht werden, ob bereits rechtswissenschaftliche Bemühungen bestehen, die sich mit der Frage der Steuerungsfähigkeit von Normen auseinandersetzen.

II. Die „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“

Zu untersuchen ist, ob sich ein Hinweis auf eine angemessene Methodik aus der Rechtswissenschaft ableiten lässt. Zurückgegriffen werden könnte auf die Erkenntnisse der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“. Zu Beginn der 1990er-Jahre entwickelte sich unter *Hoffman-Riem*, *Schmidt-Aßmann* und *Voßkuhle* die Forderung nach einer Reformierung zu einer „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“.⁷¹ Grundlage dessen sollte die Ergänzung der klassischen juristischen Methodiken um weitere Methodiken und Ansätze sein, die einer genaueren Analyse der Realität dienen könnten.⁷² Im Fokus stand auch die Erneuerung und Weiterentwicklung der juristischen Methodik durch inter- und transdisziplinäre Methoden, beispielsweise den Steuerungstheorien der Sozialwissenschaften.⁷³

Voßkuhle beschreibt, dass für die Forderung zur Reformierung der Rechtswissenschaft nach dem Vorschlag der Autor:innen eine Krise des alten Ordnungsrechts, ausgelöst durch empirische Studien, ausschlaggebend war.⁷⁴ Diese Studien kamen zu dem Ergebnis, dass Gesetz aufgrund verwaltungsrechtlicher Vollzugsdefizite nicht die erhoffte Wirkung erreichten.⁷⁵ Zusätzlich stellte der gesellschaftliche und technische Wandel das klassische Ordnungsrecht vor neue Herausforderungen.⁷⁶ Aber auch Reformbestrebungen und nicht zuletzt die zunehmende Europäisierung führten zu Veränderungen, die sich auf das Ordnungsrecht auswirkten.⁷⁷ Damit wird eine Konstellation beschrieben, in der das Recht nicht mehr auf die in der Praxis und Gesellschaft aufkommenden Probleme reagieren kann und deshalb eine Abkehr vom Recht besteht, wodurch Steuerungsziele nicht mehr erreicht werden.⁷⁸ Dies beschreibt die Situation einer Abkoppelung von Recht und Praxis der Gesellschaft.⁷⁹

⁷⁰ Kapitel 1, II.

⁷¹ *Fehling*, Die "neue Verwaltungsrechtswissenschaft" - Problem oder Lösung, 65; *Gärditz*, Die "Neue Verwaltungsrechtswissenschaft" - Alter Wein in neuen Schläuchen?, 105, 106f; Zusammenfassend: *Starck*, Juristen Zeitung 65 (2010), 1170; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 8ff.

⁷² *Burgi*, Intradisziplinarität und Interdisziplinarität als Perspektiven der Verwaltungsrechtswissenschaft, 33; Vgl. *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 5ff., 19f.

⁷³ *Franzius*, Die Verwaltung 2006, 335, 180; Vgl. *Panke*, Research design and method selection, S. 85ff; *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, S. 32; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 21ff., 33f.

⁷⁴ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 9.

⁷⁵ Aufgelistet in *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 10 Fußnoten 48.

⁷⁶ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 11ff.

⁷⁷ *Starck*, Juristen Zeitung 65 (2010), 1170; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 16ff.

⁷⁸ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 10.

⁷⁹ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, Kapitel 5; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 10.

Problematisch daran ist vor allem, dass Recht zu einem gewissen Anteil gerade dem Zweck dient, gesellschaftliche Probleme zu lösen oder die Gesellschaft als solche weiterzuentwickeln – nicht zuletzt auch zur Gewährleistung der Aufrechterhaltung von Demokratie, Grundrechten und Freiheit.⁸⁰ Aber auch die rechtssoziologischen Ziele des Rechts als regulatives und integratives Recht sowie die Effektivierung des Rechts zur Überwindung gesellschaftlicher Problemlagen ist durch diese Situation gefährdet.⁸¹ Damit das Recht seine Funktion erfüllen kann, muss ein gewisser Einfluss auf die Gesellschaft vorhanden sein. Um die Verbindung zwischen dem Recht als praktischem Problemlösungsansatz und der Gesellschaft wiederherzustellen, versucht die „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ mit Einbeziehung von Methodik einen erweiterten rechtlichen Zugang zu schaffen.⁸²

Ein Vorschlag der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ besteht darin, die sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorien für diesen Zweck in die juristische Methodik zu integrieren.⁸³ Diese Steuerungstheorien beschreiben, inwiefern der Staat durch bestimmte Instrumente, in diesem Fall das Recht, die Gesellschaft lenken kann.⁸⁴ Durch die gezielte Untersuchung der Steuerungsfähigkeit und der dahin gehenden Gestaltung von Normen unter den Aspekten der Steuerungstheorien soll die Effektivierung des Rechts wiederhergestellt werden.⁸⁵ Ergebnis sollte eine Verwaltungsrechtswissenschaft sein, die sich von einer „anwendungsbezogenen Interpretationswissenschaft“ im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Dogmatik zu einer „rechtssetzungsorientierten Handlungs- und Entscheidungswissenschaft“ weiterentwickelt hat.⁸⁶

Fraglich bleibt allerdings, ob die Steuerungstheorien der Sozialwissenschaften generell in die Rechtswissenschaften übertragen werden können und ob die Vorschläge der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ ebenfalls im Migrationsrecht angewendet werden könnten. Dazu soll in einem ersten Schritt dargelegt werden, inwieweit die Vertreter:innen der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ in der Übertragung der Steuerungstheorie Potenzial für das Verwaltungsrecht sehen, aber auch, an welcher Stelle ihrer Auffassung zufolge Probleme auftreten können. In einem zweiten Schritt soll untersucht werden, inwiefern sich diese Erkenntnisse der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ auf den Bereich des Migrationsrechts mit der bestehenden Problemlage übertragen lassen.

⁸⁰ Bundeszentrale für Politische Bildung, Funktionen des Rechts, <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39388/funktionen-des-rechts>.

⁸¹ Franzius, Die Verwaltung 2006, 335, 337ff; Reh binder, Die gesellschaftliche Funktion des Rechts, 354ff.

⁸² Fehling, Die "neue Verwaltungsrechtswissenschaft" - Problem oder Lösung, 65, 67; Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 21ff.

⁸³ Franzius, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, 179, 180; Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585; Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 21.

⁸⁴ Braun, Steuerungstheorien, 611ff; Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 23.

⁸⁵ Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 25.

⁸⁶ Schmidt-Abmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee; Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 108; Voßkuhle, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 19.

1. Anwendung der Steuerungstheorien im (Verwaltungs-)Recht

Zur Frage, ob die Steuerungstheorien geeignete Theorien für die Rechtswissenschaft sind, halten die Beiträge zur „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ fest, dass die Eingliederung der Steuerungstheorien von der klassischen Verwaltungsrechtswissenschaft eine Neuorientierung verlangt, die in eine folgenorientierte Verwaltungsrechtswissenschaft mündet.⁸⁷ Dies könnte dahingehend problematisch sein, dass sich die Verwaltungsrechtswissenschaft nicht auf die Funktion eines Steuerungsinstruments beschränkt oder konzentriert, sondern eine „materiale Werteordnung“ darstellt, welche an die Verfassung und damit auch die Grundrechte gebunden ist.⁸⁸ Eine einseitige Beschränkung nur auf die Fähigkeit zur Steuerung des Rechts darf aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben nicht geschehen.⁸⁹ Diesem Umstand ist allerdings, wie in Kapitel 1 III über den Aufbau der Untersuchung gezeigt, insofern Rechnung getragen, als in der vorliegenden Untersuchung die überarbeiteten Normen zur Steuerungsfähigkeit einer verfassungsrechtlichen und somit grundrechtlichen und menschenrechtlichen Kontrolle unterzogen werden.⁹⁰ Dadurch lassen sich die neu entwickelten Ansätze der Verwaltungsrechtswissenschaft als steuerungsorientiertes Recht und die zu berücksichtigenden Grundsätze des Rechts miteinander verbinden. Die Gefahr der Verfassungswidrigkeit ist demnach gering.

Darüber hinaus soll eine Steuerung nach den Steuerungstheorien grundsätzlich dann möglich sein, wenn ein Steuerungssubjekt (der Staat) bei einem Steuerungsobjekt (die Gesellschaft als Adressat:in der Norm) ein Steuerungsziel durch ein Steuerungsinstrument (Recht) verwirklichen will.⁹¹ Eine Vergleichbarkeit der dargestellten Theorien mit den einzelnen Aspekten, die es möglich macht, diese auf den Kontext des Rechts zu übertragen, wäre demnach gegeben.

Allerdings müssen auch gewisse wissenschaftliche Erkenntnisse über die Verbindung zwischen Steuerungshandeln und Steuerungsergebnis bestehen, das Steuerungswissen.⁹² Dies könnte problematisch sein. Wie dargelegt bestehen auch im Bereich des Migrationsrechts unbekannte Variablen wie Wissenslücken im Verwaltungsrechtsbereich oder hinsichtlich der Migrationsauslöser oder Umweltfaktoren, die es unmöglich machen, genügend Steuerungswissen zu erlangen.⁹³ Dennoch kann versucht werden, durch weitere sozialwissenschaftliche Studien gezielt konkrete Wissenslücken zu schließen. Dies und der Umstand der Gefährdung von

⁸⁷ *Franzius*, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, 179, 231ff.

⁸⁸ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 26f.

⁸⁹ *Fehling*, Die "neue Verwaltungsrechtswissenschaft" - Problem oder Lösung, 65, 72; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 26f.

⁹⁰ Kapitel 1, III.

⁹¹ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 23.

⁹² *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 23.

⁹³ Beispielhaft dafür das Wissensproblem im Asylrecht: *Mitsch*, Das Wissensproblem im Asylrecht; Daneben, Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration.

Menschenleben führt zu dem Schluss, dass eine solche Untersuchung zumindest versucht werden sollte, selbst wenn gewisse unbekannte Variablen berücksichtigt und akzeptiert werden müssen.

Ein weiterer kritischer Punkt, der in der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ gesehen wird, ist der hohe Abstraktionsgrad der Steuerungstheorien bzw. die selektive Verzerrung der Realität der sich daraus ergebenden Modelle.⁹⁴ Diese Problematik stellt einen wichtigen Kritikpunkt dar, da die Anwendung der Steuerungstheorien, die zu einer genaueren Wahrnehmung der Realität verhelfen sollte, ad absurdum geführt werden könnte. Die dargestellten Zweifel sollten aber insofern kein Argument für die grundsätzliche Nichtanwendung der Steuerungstheorien in den Rechtswissenschaften liefern, als Theorien immer einen hohen Abstraktionsgrad innehaben, um die komplexe Realität erfassen zu können.⁹⁵ Zur Spiegelung dieser Komplexität bedarf es einer hohen Komplexität der Theorie. Mit dem Argument des zu hohen Abstraktionsgrades würde demnach der Anwendung der meisten Theorien eine Absage erteilt werden. In diesem Fall würde vernachlässigt, dass Theorien grundsätzlich nur die Gedankengrundlagen für anwendbare Modelle bieten, die den Abstraktionsgrad herabsetzen können.⁹⁶ Daraus wird abgeleitet, dass die Steuerungstheorien nicht direkt auf das Recht angewendet werden können, da sie zu abstrakt und komplex sind. Diese Problematik stellt sich nicht nur im Bereich der Rechtswissenschaften, sondern grundsätzlich bei der Anwendung der Steuerungstheorien und letztendlich allen Theorien.⁹⁷ Aus diesem Grund bestehen auch Lösungsmöglichkeiten, die einen zu hohen Abstraktionsgrad verhindern können.

Solch ein klassischer Lösungsweg ist die Anwendung von Modellen, die aus den Theorien abgeleitet werden und die Fokussierung von Problemlagen ermöglichen.⁹⁸ *Vofßkuhle* bemängelt bei diesen allerdings im Gegensatz zu den Theorien eine zu starke Modellierung, welche die tatsächliche Realität ausblendet.⁹⁹ Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass in diesem vermeintlichen Nachteil gerade die grundlegenden Vorteile von Modellen zu finden sind. Wie dargelegt handelt es sich im Bereich der Untersuchung um ein komplexes System von Problemen, die von unterschiedlichen Akteur:innen, deren Interessen, aber auch nicht beherrschbaren und auch unbekanntem Variablen geprägt ist.¹⁰⁰ Es wird demnach nicht möglich sein, einen Lösungsvorschlag zu gestalten, der sämtliche Aspekte beinhaltet, da in manchen Bereichen

⁹⁴ Vgl. *Vofßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 26.

⁹⁵ Vgl. *Kuß*, Marketing-Theorie, S. 46f.

⁹⁶ Vgl. *Saam/Gautschi*, Modellbildung in den Sozialwissenschaften, 15, 22ff.

⁹⁷ Vgl. *Saam/Gautschi*, Modellbildung in den Sozialwissenschaften, 15, 22ff.

⁹⁸ *Saam/Gautschi*, Modellbildung in den Sozialwissenschaften, 15, 22ff; *Troitzsch*, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 6.

⁹⁹ *Vofßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 26.

¹⁰⁰ Vgl. dazu abstrakte rechtliche Variablen *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 659ff., Kapitel 1, I.

Wissen über bestimmte Faktoren fehlt. Dies muss allerdings nicht negativ aufgefasst werden und steht einem Problemlösungsansatz auch nicht im Weg. Vielmehr kann der Vorteil von Modellen, komplexe Sachverhalte so zu fokussieren, dass sie analysiert werden können, genutzt werden, um einen Lösungsansatz zu formulieren.¹⁰¹ Nur so können Teilaspekte untersucht werden, die nach ausreichender Forschung nach einem „Puzzleteil-Prinzip“ zu einer Gesamtlösung zusammengesetzt werden können. Aus diesem Grund handelt es sich bei den aufgezeigten Problemen um solche, die für die Untersuchung hinnehmbar oder vorteilhaft sein können.

Daran anschließend muss aber die Frage gestellt werden, wie die Ergebnisse einer Untersuchung konkret begriffen werden dürfen. Festzuhalten ist, dass die fokussierten Ergebnisse auf das Recht keinen Gesamtlösungsansatz für die Problemlage darstellen können, sondern ein Puzzleteil bezüglich der Steuerungsmöglichkeit unter bestimmten Steuerungstheorien beisteuern können.¹⁰² Für die Praxis bedeutet dies, dass die alleinige Anwendung der Ergebnisse nicht automatisch und mit Sicherheit zu einer Auflösung der Problemlage führen würde, sondern nur den Rahmen für einen rechtlichen Problemlösungsansatz setzen könnte.¹⁰³ Außerdem sind die unbeherrschbaren oder unbekanntenen Variablen zu berücksichtigen, die eine Gesetzesfolgenabschätzung unmöglich machen.¹⁰⁴ Aus diesem Grund können die Evaluierung und weitere Untersuchungen nur durch eine experimentelle Anwendung der neu gestalteten Normen durchgeführt werden.¹⁰⁵ Aus diesem Grund dürfen die entstandenen Ergebnisse auch nur als ein wissenschaftlicher Beitrag zur Lösung der dargestellten Problemlage verstanden werden, der aufgrund seiner Modellhaftigkeit als vielversprechender Versuch, allerdings nicht als sichere Lösung verstanden werden darf. Zusammenfassend lässt sich dennoch sagen, dass für die Anwendung der Steuerungstheorien im Bereich der Verwaltungsrechtswissenschaften einige Punkte sprechen und Kritikpunkte entkräftet werden können.

2. Anwendung der Steuerungstheorien im Migrationsrecht

Neben der Frage, inwiefern die Steuerungstheorien im Bereich der Verwaltungsrechtswissenschaft angewendet werden können, ist zu untersuchen, ob die gleichen Voraussetzungen für das Teilgebiet des Migrationsrechts gelten. Migrationsrecht wird vorliegend als das Recht definiert,

¹⁰¹ Saam, Modellbildung, 517; Saam/Gautschi, Modellbildung in den Sozialwissenschaften, 15, 18; Vgl. Troitzsch, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 2ff.

¹⁰² Troitzsch, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 4f; Vgl. Voßkuhle, Neue Verwaltungswissenschaft, 1, 26.

¹⁰³ Troitzsch, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 4f.

¹⁰⁴ Franzius, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, 179, 238; Vgl. Voßkuhle, Neue Verwaltungswissenschaft, 1, 32.

¹⁰⁵ Franzius, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, 179, 243; Troitzsch, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 3; Voßkuhle, Neue Verwaltungswissenschaft, 1, 31.

welches sich mit dem rechtlichen Status von Personen befasst, die ihren Lebensmittelpunkt räumlich verlegt haben.¹⁰⁶ Dies betrifft vor allem das Ausländer-, Asyl-, Staatsangehörigkeits- und Vertriebenenrecht.¹⁰⁷

Als Ausgangspunkt für die Frage, inwiefern die Erkenntnisse der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ in der vorliegenden Untersuchung angewendet werden können, soll nochmals auf die Entstehung der Vorschläge eingegangen werden. So war der Auslöser für die Neuerungen die „Krise des Ordnungsrechts“, wobei die Verbindung zwischen dem bestehenden Recht und der gesellschaftlichen Realität abgebrochen wurden.¹⁰⁸ Für eine Anwendung der Steuerungstheorien in der Untersuchung ist demnach zu überlegen, ob eine ähnliche Situation in der Problemlage besteht. Dazu ist festzuhalten, dass bereits durchaus Migrationsrecht besteht, welches die Migration in ihren Teilbereichen regeln sollte.¹⁰⁹ Die Anerkennungsquote im Asylbereich deutet allerdings darauf hin, dass die Normen nicht optimal genutzt werden.¹¹⁰ Insofern könnte eine vergleichbare Situation von Abkoppelung von Gesetz und Realität bestehen, was für eine Anwendung der Steuerungstheorien auch im Migrationsrecht spricht.

Wohl noch von den diskursanstoßenden Studien geprägt, fokussiert sich die „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ bei der Fragestellung der Steuerungsfähigkeit und Fortentwicklung von Recht allerdings vor allem auf die Frage der Effektivierung der Verwaltung.¹¹¹ Nach der Feststellung des Verwaltungsdefizits in mehreren Bereichen ist diese Schwerpunktsetzung auch erster Anhaltspunkt für eine Revision der Situation. Auch im Bereich des Migrationsrechts kann ein solches Migrationsverwaltungsrecht definiert werden, welches dem besonderen Verwaltungsrecht zugeordnet werden kann.¹¹² Nach dem Vorbild der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ könnte dies bedeuten, dass im Rahmen der Steuerungstheorien die Migrationsrechtsverwaltung nach ihrer Steuerungsfähigkeit im Sinne einer Effektivierung dieses Verwaltungsrechts untersucht wird. Wie dargelegt, muss Anknüpfungspunkt für die Untersuchung das Migrationsrecht und auch das Migrationsverwaltungsrecht bleiben.¹¹³ Diesem Umstand steht der Bereich, der durch die „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ bearbeitet wird, nicht im Wege. Dennoch ist zu betonen, dass die Analyse der Problemlage eben nicht allein ein Problem des Migrationsverwaltungsrechts ergeben hat, sondern die Steuerungskrise des Migrationsrechts zu

¹⁰⁶ Zu hier angelegten Definition: *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Definition von Migration und von der Zielgruppe "Migranten", <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/57302/definition-von-migration>.

¹⁰⁷ Vgl. *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, S. 8.

¹⁰⁸ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 9.

¹⁰⁹ Als umfassende Gesetze dazu das AufenthG oder AsylG.

¹¹⁰ Anerkennungsquote wie dargelegt bei ca. 30%; Kapitel I, 1.

¹¹¹ Zusammenfassend *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, S. 31ff; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 12ff.

¹¹² *Thym*, Migrationsverwaltungsrecht, S. 45.

¹¹³ Kapitel 1, II.

einer tatsächlichen Problemlage mit mehreren Akteur:innen geführt hat. Diese tatsächlichen Probleme und die Ineffektivität des Rechts sind so miteinander verknüpft, dass ein sinnvoller Lösungsbeitrag nur dann erarbeitet werden kann, wenn diese Verknüpfung in die Untersuchung einbezogen wird. In dieser Hinsicht muss die vorliegende Untersuchung weiter gehen, als es die Vorschläge der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ vorsehen. Die Steuerungstheorien sollen zwar nach dem Vorbild der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ als Hilfsmittel zur Effektivierung des Rechts verwendet, dabei allerdings an der dargelegten Problemlage orientiert werden. Im Ergebnis muss die Untersuchung das rechtliche Problem der ineffektiven Normen und der tatsächlichen Problemlage unter Zuhilfenahme der Vorschläge der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ lösen. Daher kommt es auf die Frage einer grundsätzlichen Anwendbarkeit der Steuerungstheorien an, sodass die Kenntnis ihrer allgemeinen Grundsätze hilfreich sein könnte.

Nach den Steuerungstheorien soll ein Steuerungsobjekt (oft die Gesellschaft oder Teile davon) durch ein Steuerungssubjekt (oft der Staat) zu einem konkreten Handeln veranlasst werden.¹¹⁴ Solch eine Situation sollte sich in vergleichbarer Weise im Untersuchungsfeld der Migrationsproblemlage wiederfinden, um entscheiden zu können, ob eine Anwendung der Steuerungstheorien in der Untersuchung sinnvoll ist. Vorliegend wurde festgehalten, dass eine Ordnung der Migration mit dem Mittel des Asyl- und Migrationsrechts, bei der die Migrierenden auf bestimmte Migrationspfade gelenkt werden, zur Problemlösung beitragen könnte. Dies würde auf abstrakter Ebene bedeuten, dass der Staat die Migrierenden dahingehend beeinflussen würde, dass sie einen bestimmten Migrationspfad, der durch Recht definiert ist, nutzen, was nach der abstrakten Definition der Steuerungstheorien ein Ziel darstellt. In dieser grundlegenden Form könnten die Steuerungstheorien demnach für das Migrationsrecht als Problemlösungsansatz nutzbar gemacht werden.

Dem könnte allerdings Kritik der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ entgegengehalten werden, dass es sich bei Problematiken im Bereich der Steuerung oft nicht tatsächlich um Steuerungsproblematiken, sondern um Probleme handelt, die fälschlicherweise einem Steuerungsdefizit zugeordnet werden.¹¹⁵ Die Lösung solcher Probleme anhand der Steuerungstheorien würde damit insbesondere eher zur Gewissensentlastung der Akteur:innen als zur tatsächlichen Problemlösung führen, hätten ansonsten aber nicht den gewünschten Effekt.¹¹⁶ Aus diesem Grund muss untersucht werden, ob es sich bei der vorliegenden Problemlage überhaupt um ein

¹¹⁴ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 22.

¹¹⁵ Vgl. *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 652ff.

¹¹⁶ *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 658.

Steuerungsdefizit nach der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ handelt, bei der die Anwendung der Steuerungstheorie eine Lösung bereithalten könnte.

Reimer stellt fest, dass sich Steuerungsdefizite vor allem aus einer Diskrepanz zwischen „sorgfältig reflektierten Steuerungserwartungen und tatsächlichen Steuerungswirkungen“ ergeben.¹¹⁷ Fraglich und zu untersuchen ist demnach, ob auch im Migrationsrecht eine solche Steuerungserwartung formuliert wurde, die nicht eingehalten werden konnte. Eine solche Steuerungserwartung könnte sich aus dem Aufenthaltsgesetz ergeben. In § 1 I 1 AufenthG heißt es, dass das Aufenthaltsgesetz der Steuerung von Ausländern in die Bundesrepublik dient. Vorliegend wird demnach direkt der Begriff der Steuerung verwendet. Fraglich ist allerdings, was mit dem Begriff der Steuerung im Aufenthaltsgesetz genau gemeint ist und ob dieser als konkreter Versuch der Einflussnahme wie in den Steuerungstheorien verstanden werden kann.

Steuern in einem nicht technischen, sondern auf das Verhalten von Menschen bezogenen Sinn bedeutet im allgemeinen Sprachgebrauch die Beeinflussung des Verhaltens von Personen zu einem vorbestimmten Verhalten.¹¹⁸ Dieser Sprachgebrauch könnte auch in den Bereich des Migrationsrechts übertragen werden, indem Steuerung in diesem Fall bedeuten soll, dass Migrierende durch Gesetze so beeinflusst werden, dass die vom Gesetzgeber verfolgten Steuerungsziele erreicht werden.¹¹⁹ Dennoch bleibt fraglich, ob der Begriff der Steuerung im Rahmen von § 1 I 1 AufenthG als tatsächlicher Steuerungsauftrag verstanden werden kann oder der Wortlaut in einem gewissen Effektivitätsrahmen ausgelegt werden muss, wobei die Frage, worin der Unterschied zwischen der Effektivität und der Steuerungsfähigkeit von Normen liegt und welchen Begriff der Wortlaut von § 1 I 1 AufenthG abbilden soll, ebenfalls zu klären ist. Diese ist so zu beantworten, dass die Effektivität einer Norm allein nach dem Befolgen oder Nicht-Befolgen einer Norm fragt und diesen Umstand untersucht.¹²⁰ Die Frage nach der Steuerungsfähigkeit beschäftigt sich allerdings auch mit dem Normzweck, der von Gesetzgeber:innen festgelegt wurde.¹²¹ Eine Steuerungsuntersuchung fragt nicht ausschließlich danach, ob sich eine Person an die bestehende Gesetzgebung gehalten hat, sondern auch, ob dadurch der Normzweck erreicht wurde.¹²²

Im Bereich des Migrationsrechts bedeutet dies, dass es nicht nur um die Frage der Befolgung der Normen zur Einreise geht, sondern vor allem auch um die Frage, ob dadurch die Ziele des Migrationsrechts erfüllt werden. Fraglich bleibt also, welches die Steuerungsziele des Gesetzes

¹¹⁷ *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 656.

¹¹⁸ *Duden*, steuern, https://www.duden.de/rechtschreibung/steuern_lenken_fuehren_dirigieren.

¹¹⁹ Kapitel 1, II.

¹²⁰ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 249.

¹²¹ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 249; *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 603.

¹²² *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 249.

sind, zu denen die Migrierenden beeinflusst werden sollen. Wenn ein solcher Zweck mit dem Begriff der Steuerung in Zusammenhang gebracht wird, dann würde es sich um einen im Gesetz verankerten Steuerungsanspruch und nicht nur um einen bloßen Effektivitätsanspruch handeln.

Auffällig ist, dass der Begriff der Steuerung in § 1 I 1 AufenthG mit der Begrenzung der Einwanderung in einen Zusammenhang gesetzt wird.¹²³ Bei der Migration soll daneben nicht nur die Integrationsfähigkeit, sondern auch die wirtschaftlichen Interessen Deutschlands berücksichtigt werden. Demzufolge ist der Begriff der Steuerung gemäß § 1 I 1 AufenthG auch mit einem wesentlichen Selbstzweck Deutschlands verknüpft. Daraus kann abgeleitet werden, dass der Begriff der Steuerung auch von einem Begrenzungsziel von Migration im Allgemeinen bestimmt ist, also mit einem weiteren Normziel verknüpft ist. Der Begriff kann systematisch nicht separat betrachtet werden, sondern verfolgt einen mit ihm verbundenen Normzweck, welcher für eine echte Steuerungserwartung des Rechts spricht.

Daneben sollte § 1 I 1 AufenthG allerdings nicht allein betrachtet, sondern es sollte gleichzeitig die Systematik des Aufenthaltsgesetzes beachtet werden. Auffällig ist, dass sich die einzelnen Normen des Aufenthaltsgesetzes immer an einen bestimmten Personenkreis und Gruppen richten.¹²⁴ Daneben verdeutlicht die Systematik des Aufenthaltsgesetzes ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, bei dem die Ausnahmen, die eine Einreise zulassen, definiert sind und eine Einreise nur nach den Voraussetzungen des Aufenthaltsgesetzes möglich ist.¹²⁵ Steuerung im Sinne des Aufenthaltsgesetzes bedeutet der Systematik folgend demnach auch die Beeinflussung der Migrierenden durch den Staat mit dem Mittel der Gesetze, festgeschriebene Migrationskanäle zu nutzen, wobei der Steuerung ebenfalls einen migrationseinschränkenden Charakter zukommen soll. Demnach legt § 1 I 1 AufenthG nicht nur fest, inwiefern sich Migrierende an das Aufenthaltsgesetz zu halten haben, sondern legt auch Ziele in Form eines Normzwecks fest, wie die Migration durch die Migrierenden geschehen soll. Dieser Anspruch ist an die bestehenden Gesetze gerichtet und soll durch die Anwendung der Normen erfüllt werden. Somit richtet § 1 I 1 AufenthG in seiner Gesamtsystematik eine sehr konkrete Steuerungserwartung an das gesamte Aufenthaltsgesetz, welche durch die Definition des Begriffs Steuerung geprägt ist. Der Wortlaut und die Systematik des Aufenthaltsgesetzes an sich verdeutlichen zwei unterschiedliche Steuerungserwartungen des Gesetzes. Auf der einen Seite steht der Begriff der Steuerung als aktive Möglichkeit, Migration beschränken zu können. Auf der anderen Seite stellt Steuerung in einer Gesamtbetrachtung die Funktion dar, Migration in vorgeschriebene Bahnen zu lenken. Beides dient nicht zuletzt einem Selbstzweck.

¹²³ Vgl. Kluth/Heusch (2019)-*Eichenhofer*, § 1 AufenthG.

¹²⁴ Grabitz/Hilf et. al.-*Thym*, Art. 79 AEUV, Rn. 15.

¹²⁵ Hofmann-Bender, § 1 AufenthG, Rn. 20.

Daneben könnten gerade auch die Rechtsänderungen wie das Fachkräfteeinwanderungsgesetz verdeutlichen, inwiefern der Begriff der Steuerung des Aufenthaltsgesetzes eine Steuerungserwartung errichtet. Im Gesetzesentwurf zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz heißt es ebenfalls, dass die Rechtsänderung einer „gezielten und gesteuerten Zuwanderung“ dient.¹²⁶ Demnach wird an dieser Stelle der Begriff der Steuerung ebenfalls aufgegriffen. Allerdings stellt der Gesetzesentwurf deutlich heraus, dass Migration zur Fachkräftegewinnung nur eine Fachkräftegewinnung aus dem Inland „flankieren“ soll.¹²⁷ Gesamtziel des Gesetzesentwurfs bleibt dennoch, den Wirtschaftsstandort Deutschland zu sichern und zu stärken und somit allgemeinen Wohlstand zu sichern.¹²⁸ An dem Gesetzesentwurf wird deutlich, dass die Steuerung durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz vor allem einem wirtschaftlichen Selbstzweck Deutschlands dient. Dennoch ist festzuhalten, dass die damaligen Oppositionsparteien FDP, Grüne und LINKE sich gegen eine solch rein zu wirtschaftlichen Zwecken dienende Steuerungsinterpretation positionieren und klarstellen, dass das Fachkräfteeinwanderungsgesetz grundsätzlich einen migrationsordnenden Charakter einnehmen sollte, bei dem die wirtschaftlichen, aber auch die gesellschaftlichen Interessen Deutschlands sowie die der Migrierenden berücksichtigt werden.¹²⁹ Dennoch sind die wirtschaftlichen Interessen im Gesetzesentwurf von großer Bedeutung und ergänzt damit die bereits dargelegte systematische Interpretation des Steuerungsbegriffs von § 1 I 1 AufenthG um eine neue Perspektive und stellt wiederum gerade den Selbstzweck der Steuerung von Migration heraus.

Der Steuerungsbegriff des Aufenthaltsgesetzes wird aber nicht nur vom Fachkräfteeinwanderungsgesetz mitgeprägt. Auch das EU-Recht ist gemäß Präambel des Aufenthaltsgesetzes wichtig. Gerade manche der genannten Richtlinien wie die Saisonarbeiterrichtlinie nehmen in ihren Erwägungsgründen ebenfalls den Begriff der Steuerung auf.¹³⁰ Interessant ist daran vor allem, dass in dieser der Wortlaut einer Primärrechtsnorm des EU-Rechts gespiegelt wird. So wird der Begriff der Steuerung ebenfalls in Art. 79 AEUV verwendet, dessen Wortlaut den Begriff der Steuerung anders als das Aufenthaltsgesetz in den Kontext der Steuerung von

¹²⁶ Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, S. 1.

¹²⁷ Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, S. 1.

¹²⁸ Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, S. 1.

¹²⁹ Gesetzesentwurf der Grünen zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes, Drucksache 19/6542 vom 14.12.2018, S. 1; Antrag der LINKE für eine offene, menschenrechtsbasierte und solidarische Einwanderungspolitik, Drucksache 19/9052 vom 04.04.2019, S. 1; Antrag der FDP für einen konsequenten Ansatz in der Einwanderungspolitik – Eckpunkte eines umfassenden Einwanderungsgesetzbuches, Drucksache 19/9924 vom 07.05.2019, S. 1.

¹³⁰ Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, Erwägungsgrund 2.

Migrationsbewegung setzt und den aktiven Lenkungscharakter verdeutlicht, welchen das EU-Recht einnehmen möchte. Zudem verknüpft Art. 79 AEUV die Steuerung mit anderen Faktoren wie das Aufenthaltsgesetz, nämlich der Verhinderung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel. Einerseits wird die Steuerung mit einem humanitären Aspekt verknüpft, der vor allem den Interessen der Migrierenden dienen könnte. Andererseits stellt eine Steuerung zur Verhinderung der irregulären Einwanderung eine Steuerung dar, welche sowohl Migrierenden als auch den Ankunftsstaaten zugutekommen könnte. Das Ziel der Verringerung von illegaler Migration verdeutlicht auch den ordnungsstiftenden Charakter, welchen das Migrationsrecht einnehmen soll, indem Migrierende von der illegalen Migration abgebracht werden sollen. Das EU-Recht stellt ebenfalls einen humanitären Ansatz in den Kontext der Steuerung, der im deutschen Recht weniger zutage tritt. Daneben verdeutlicht das EU-Recht den ordnungsstiftenden Charakter, der auch in § 1 I AufenthG besteht.

Diese Analyse verdeutlicht, dass der Begriff der Steuerung von unterschiedlichen Auslegungsmethoden geprägt sein kann, die auch durch Rechtsänderungen oder das EU-Recht, mitgeprägt sein können. Eine Steuerungserwartung kann zwar klar aus dem Gesetz herausgelesen werden, es zeigt sich aber auch, dass das Aufenthaltsgesetz mehr als ein Steuerungsziel verfolgt. Dies ist für das Vorliegen eines tatsächlichen Steuerungsproblems nach *Reimer* allerdings nicht ausschlaggebend.

Für das Bestehen eines echten Steuerungsdefizits dürfte neben dem Vorliegen eines Steuerungsziels aber zudem die Steuerungswirkung nicht zur Genüge vorliegen. Freilich kann an dieser Stelle kein vollständiger Beweis angetreten werden, dass die Steuerungsfähigkeit des Aufenthaltsgesetzes vollkommen fehlt. Dies dürfte schon deshalb nicht möglich sein, weil wohl nie eine perfekte Steuerungsfähigkeit von Normen erwartet werden darf.¹³¹ Allerdings bestehen Aspekte, die dafürsprechen, dass in diesem Bereich die Steuerungsfähigkeit zumindest vermindert oder nicht zufriedenstellend ist.¹³² Auf der einen Seite bieten dafür die neuen Gesetzgebungsbemühungen des deutschen Staates Hinweise, mittels derer seit 2015 Teile des Migrationsrechts umgestaltet wurden. Beispielhaft dafür kann erneut das erwähnte Fachkräfteeinwanderungsgesetz herangezogen werden. Außerdem liegen empirische Befunde und Daten vor, die darauf hindeuten, dass die bestehenden Migrationswege nicht optimal genutzt werden.¹³³ Demnach bestehen mehrere Hinweise auf eine unzureichende Steuerungswirkung, die verbessert werden soll.¹³⁴ Zusammenfassend lässt sich demnach sagen, dass durchaus ein Steuerungsdefizit, das aus Steuerungserwartung und fehlender Steuerungswirkung besteht, im

¹³¹ *Reimer*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 653.

¹³² Kapitel 1, II.

¹³³ Kapitel 1, I.

¹³⁴ Kapitel 1.

Aufenthaltsgesetz vorliegen könnte, weshalb die grundsätzliche Anwendung der Steuerungstheorien nach *Reimer* auch angebracht sein könnte.¹³⁵

Neben den Problematiken, die für eine Anwendung der Steuerungstheorien im Bereich des Migrationsrechts abgelehnt werden konnten, besteht allerdings zudem ein wesentliches Argument für die Anwendung der Steuerungstheorien, welches sich aus der „neuen Verwaltungswissenschaft“ ergibt. So stellt *Voßkuhle* unmissverständlich fest, dass die Verwaltungswissenschaft für eine Effektivierung des Rechts den Realbereich, in den das Recht einwirkt, nicht vernachlässigen darf und grundsätzlich auch Folgen und Wirkung des Rechts berücksichtigen muss.¹³⁶ Aus diesem Grund wird die Funktion von Empirie und anderen wissenschaftlichen Methodiken gestärkt, da diese bei der Evaluation vorteilhaft sein können.¹³⁷ Die „neue Verwaltungswissenschaft“ bezieht sich damit auch auf die Lösung realer Probleme, sieht das Recht nicht losgelöst von diesen und schlägt die sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorien als Problemlösungsansatz vor. Da es sich bei der Untersuchung gerade um die Erarbeitung eines Lösungsvorschlages für tatsächliche Probleme handelt, erscheint es deshalb umso sinnvoller, den Vorschlägen der „neuen Verwaltungswissenschaft“ zu folgen und die Steuerungstheorien für einen Lösungsvorschlag zu nutzen.

III. Sozialwissenschaftliche Steuerungstheorien

Nachdem festgestellt wurde, dass eine Anwendung von Steuerungstheorien in der Untersuchung sinnvoll sein kann, um die Steuerungsfähigkeit von Normen zu beurteilen und daraus Erkenntnisse für die Problemlage abzuleiten, ist nun zu analysieren, wie solch eine Untersuchung durchgeführt werden kann.¹³⁸ Zu diesem Zweck muss zuerst dargelegt werden, welche Steuerungstheorien sich in diesem Zusammenhang anbietet.

Der sozialwissenschaftliche Forschungsbereich der Steuerungstheorien hat bereits eine Vielzahl von steuerungstheoretischen Ansätzen entwickelt, die Steuerung unterschiedlich definieren und den Steuerungsvorgang unterschiedlich beschreiben.¹³⁹ Um diese Erkenntnisse für die Lösung der Problemlage nutzbar zu machen, muss untersucht werden, welche der Steuerungsansätze sich für eine Anwendung eignen/t. Zunächst müssen diese unterschiedlichen

¹³⁵ Beginn, Kapitel 2, II, 2.

¹³⁶ *Starck*, Juristen Zeitung 65 (2010), 1170; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungswissenschaft, 1, 27ff.

¹³⁷ *Buchholtz*, Der Staat 57 (2018), 407, 408; *Voßkuhle*, Neue Verwaltungswissenschaft, 1, 27f.

¹³⁸ Kapitel 2, II.

¹³⁹ *Gawron*, Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz; Vgl. *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 77ff; *Morgan/Yeung*, An introduction to law and regulation, S. 16ff; *Sauer*, Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenintegration?, S. 39ff; Zu den Begriffen Konzept, Theorie und Modell: *Schubert/Bandelow*, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 7ff; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 31ff.

Theorieansätze vorgestellt und beurteilt werden, um darlegen zu könne, welche/s Konzept/e eine Steuerungstheorie so aufbauen können, dass sie an das Migrationsrecht angepasst werden kann. Daher wird ein historischer Überblick über den Themenbereich gegeben.¹⁴⁰

1. Planungskonzepte

Die Steuerungstheorien haben sich in der Politikwissenschaft ursprünglich aus den politischen Planungskonzepten entwickelt.¹⁴¹ Diese Konzepte lassen sich in unterschiedliche Ansätze unterteilen: Policy-Making-Ansätze, entscheidungstheoretische Ansätze, kybernetisch-systemtheoretische Ansätze und gesellschaftspolitische Ansätze.¹⁴²

Gemein ist den sozialwissenschaftlichen Ansätzen das Steuerungsverständnis nach dem politischen Planungskonzept. Demzufolge dient Steuerung in Form von politischer Planung dazu, die *Rationalität* und den Handlungsspielraum der staatlichen Entscheidungsträger zugunsten einer gesellschaftlichen Lenkung gegenüber einer komplexer werdenden Gesellschaft zu sichern.¹⁴³ Allerdings gelten die Planungskonzepte heute nicht mehr als ein Teil der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorien,¹⁴⁴ weil die Konzepte Mitte der 1970er-Jahre aus verschiedenen Gründen als in der Praxis nicht anwendbar eingestuft wurden.¹⁴⁵ Beispielsweise gilt eine fehlende Anknüpfung an das Individuum und ein eingeschränktes Verständnis von Rationalität in Form der Kategorisierung des Menschen als *Homo oeconomicus*¹⁴⁶ als unrealistisch.¹⁴⁷ Zudem verwenden die Planungskonzepte einen die gesamte Gesellschaft umfassenden hierarchisch-kausalen Steuerungsbegriff, der nach neusten Studien ebenfalls nicht der Komplexität der Gesellschaft entspricht.¹⁴⁸ Dieses unrealistische Verständnis der Gesellschaft und Politik führt zu einer eher ineffektiven politischen Steuerung, welche nur geringen Einfluss auf die zu

¹⁴⁰ Die Darstellung erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da dies aufgrund der hohen Anzahl an Steuerungstheorien nicht möglich ist. Die Darstellung beschränkt sich auf mehrfach erwähnte Steuerungstheorien durch die Sozialwissenschaften, weil dadurch angenommen werden kann, dass diese etablierte und diskutierte Konzepte darstellen.

¹⁴¹ Zu anfänglichen Entwicklung in der Praxis: *Schatz*, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, 9.

¹⁴² *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 81; *Lau*, Theorien gesellschaftlicher Planung, S. 96ff; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 35ff.

¹⁴³ *Furgler*, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, 11, 12; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 81; *Lau*, Theorien gesellschaftlicher Planung, 11, 25; *Scharpf*, Planung als politischer Prozess, 167; *Scharpf*, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, 21, 22.

¹⁴⁴ *Fürst*, Neues Archiv für Niedersachsen 2 (1993), 105, 107; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 80; *Hesse*, Planung, 380, 385.

¹⁴⁵ *Furgler*, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, 11, 13; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 110; *Scharpf*, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, 21.

¹⁴⁶ *Franz*, Grundlagen des ökonomischen Ansatzes: Das Erklärungskonzept des *Homo Oeconomicus*, S. 4ff.

¹⁴⁷ *Schönwandt*, Denkfallen beim Planen, S. 12; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 40.

¹⁴⁸ *Lau*, Theorien gesellschaftlicher Planung, S. 20; *Mayntz*, Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, 17, 18; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 40.

steuernde Gesellschaft hat.¹⁴⁹ Diese Einstufung als unrealistisch führte dazu, dass die Konzepte aus der Steuerungsdiskussion verschwanden und durch neue Steuerungsansätze zur Steuerung der Gesellschaft ersetzt wurden.¹⁵⁰ Aus den genannten Gründen soll deshalb auf eine genauere Darstellung der Thematik der Planungskonzepte in diesem Rahmen verzichtet werden, da diese Konzepte für das praktische Beispiel keine genaue Aussage über die Steuerungs-fähigkeit treffen können.

2. Staats- und gesellschaftstheoretische Ansätze

Im Zentrum der Staats- und Gesellschaftstheorien stehen die Konzepte von Staat und Gesellschaft als wesentliche Komponenten und Steuerungsakteur:in grundsätzlich im Fokus. Vor allem die Ausgestaltung der Stellung des Staates für die Steuerung wird von verschiedenen Strömungen im Verlauf der Entwicklung der Ansätze unterschiedlich definiert.¹⁵¹

Unterschieden werden können die staatstheoretischen von den gesellschaftstheoretischen Ansätzen. Die Staatstheorien setzen als handelnde Steuerungskraft den Staat in den Fokus, während bei den Gesellschaftskonzepten die Steuerung von der gesellschaftlichen Komponente ausgeht.¹⁵² Im Folgenden sollen die Grundlagen der Staats- und Gesellschaftstheorien, die für den Bereich der Steuerung relevant sind, dargestellt werden, um zu untersuchen, inwiefern diese auf die Problemlage angewendet werden könnten.

a. Staatstheoretische Ansätze

In den Staatstheorien steht der Staat im Vordergrund der unterschiedlichen Positionen sowohl in Bezug auf seine Beziehung zur Gesellschaft als auch bezüglich seiner Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten.¹⁵³ Außerdem steht er in den verschiedenen Strömungen stets in einem Spannungsverhältnis von Minimierung und Maximierung der Staatsfunktionen.¹⁵⁴ Für den Bereich der Steuerungsdiskussion öffnet sich die Staatstheorie dahingehend, dass sie nicht von einem feststehenden Staatsbegriff ausgeht, sondern ihn als von moderneren Erkenntnissen über den Aufbau von Staat und Gesellschaft geprägt versteht.¹⁵⁵ Ein solcher flexibler und immer

¹⁴⁹ Furgler, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, 11, 13; Lendi, Vorwort, 7, 8; Schweizer, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 40.

¹⁵⁰ Görlitz/Burth, Politische Steuerung, S. 111; Mayntz, Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, 17, 18; Scharpf, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, 21.

¹⁵¹ Vgl. Voigt (Hrsg.), Staatsdenken.

¹⁵² Schweizer, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 41.

¹⁵³ Anter/Bleek, Staatskonzepte; Görlitz/Burth, Politische Steuerung, S. 116f; aus juristischer Perspektive: Vesting, Staatstheorie; Voigt (Hrsg.), Staatsdenken.

¹⁵⁴ Sandkühler, Recht und Staat nach menschlichem Maß, S. 316; Voigt (Hrsg.), Staatsdenken.

¹⁵⁵ Görlitz/Burth, Politische Steuerung, S. 117f; Voigt, Steuerung und Staatstheorie, 133, 136ff.

wieder modernisierter Ansatz könnte sich aus diesen Gründen auch für die Anwendung auf eine konkrete Untersuchung anbieten. Allerdings besteht auch Kritik an den staatsrechtlichen Steuerungsansätzen.

So stellt die Verknüpfung von Staatstheorie und Steuerungstheorie eine besondere Herausforderung dar, die noch nicht endgültig gelöst zu sein scheint.¹⁵⁶ Dies hängt auch mit der Definition des Staates innerhalb der Staatstheorie zusammen.¹⁵⁷ Ohne diese grundlegende Definition ist es allerdings nur schwer möglich, die Theorie auf konkrete Probleme zu übertragen, da der Platz der Definition bei der Theorieanwendung nicht gefüllt werden kann. Daneben besteht zudem die Gefahr der Entkoppelung von Theorie und konkreter Problemlage, wenn eine Definition gewählt werden sollte, die Staat und Gesellschaft nicht umfassend beschreiben kann.¹⁵⁸

Diese Problematik könnte durch die Einbeziehung von neokorporatistischen Zugängen in den staatsrechtlichen Ansatz allerdings abgemildert werden. Der Neokorporatismus setzt auf Kooperation mit Akteur:innen außerhalb des Staates und versucht ein Repräsentationssystem einzelner Interessenten zu etablieren, um einen kleinen Kreis von Entscheidungsträger:innen jenseits des Staates zu bilden.¹⁵⁹ Diese Zusammensetzung könnte das Fehlgehen einer zugrundeliegenden Definition und damit die Fehlinterpretation der Stellung des Staates verhindern. Dennoch kann eine solche Verbindung im Rahmen dieser Arbeit nicht geschaffen werden, weshalb das Fehlen dieser Zusammensetzung von Staatstheorie und Steuerungstheorie die Anwendung für die vorliegende Arbeit verhindert. Staatstheorie in Form eines steuerungs-spezifischen Ansatzes ist für die konkrete Anwendung im vorliegenden Fall weniger geeignet.

b. Gesellschaftstheoretische Ansätze

Im Gegensatz zur Staatstheorie steht bei der Gesellschaftstheorie die gesellschaftliche Perspektive im Vordergrund. Sie beschreibt wie die Staatstheorie für den Staat die Gesellschaft und ihre Ordnungsfunktion und definiert Gesellschaft und ihre Handlungsmöglichkeiten.¹⁶⁰ Für eine effektive Beschreibung von Steuerung bedeutet diese Parallelität zur Staatstheorie, dass in die Gesellschaftstheorie ein Steuerungsaspekt einbezogen werden muss, um diese Theorie für

¹⁵⁶ Schweizer, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 43; Voigt, Steuerung und Staatstheorie, 133, 143.

¹⁵⁷ Anter/Bleek, Staatskonzepte, S. 9; Görlitz/Burth, Politische Steuerung, S. 116ff; Isensee, Staat, 327; Voigt, Steuerung und Staatstheorie, 133, 143; Voigt (Hrsg.), Staatsdenken.

¹⁵⁸ Beispielsweise die Definition der alten Planungstheorien.

¹⁵⁹ Heinze, Neokorporatistische Strategien in Politikarenen und die Herausforderungen durch neue Konfliktpotenziale, 137, 138ff; Rüegg, Neokorporatismus in der Schweiz, III; Schimank/Glagow, Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, 4, 20; Schmitter, Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, 62f.

¹⁶⁰ Vgl. Bonß et. al., Gesellschaftstheorie.

die Steuerungsforschung nutzbar zu machen.¹⁶¹ Bei diesen Versuchen sind ebenfalls verschiedene Strömungen zu erkennen, die Steuerung auf der Grundlage der Gesellschaftstheorie beschreiben wollen.

So versuchen beispielsweise *Schimank* und *Lange* mit einer komplexen aus der Gesellschaftstheorie abgeleiteten Definition von Gesellschaft, diese für Erkenntnisse zur Frage von Steuerung der Gesellschaft zu nutzen.¹⁶² In eine ähnliche soziologische Richtung tendiert *Gotsch* mit seinem Modell der sozialen Steuerung, bei dem sich die Steuerung ebenfalls an den gesellschaftlichen Akteur:innen orientiert.¹⁶³ Einen ähnlichen Weg geht *Münch*, indem er ebenfalls Gesellschaft genauer zu definieren versucht und Gesellschaft nicht mehr als einen Gesamtkomplex, sondern als ein System aus Subsystemen versteht, die über bestimmte Medien kommunizieren können.¹⁶⁴ Durch die genaue Beschreibung von Gesellschaft soll es demnach möglich sein, Steuerung von Gesellschaft besser erklären zu können, um dies in der Praxis effektiv umzusetzen.

c. Kritik

Zu überlegen bleibt nach der Darstellung dieser Steuerungsansätze, ob sie sich für eine Anwendung innerhalb der Problemlage und zur Analyse der Steuerungsfähigkeit von Normen eignen würden. Wie bereits dargelegt, besteht im Bereich der Staatstheorie das Problem, dass noch keine effektive Verknüpfung zwischen dieser und den Steuerungsansätzen erfolgt ist.¹⁶⁵ Eine Erarbeitung dieser kann allerdings auch nicht durch eine rechtswissenschaftliche Arbeit erbracht werden. Dies bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass noch keine ausgereifte staats-theoretische Steuerungstheorie besteht, die für eine Analyse verwendet werden könnte. Demnach können die staats-theoretischen Ansätze nicht für die vorliegende Analyse verwendet werden.

Anders könnte es aber bei den gesellschaftstheoretischen Steuerungsansätzen sein, da in diesem Bereich bereits konkretere Vorschläge vorliegen. Allerdings besteht auch zusätzliche Kritik an den Gesellschaftstheorien. So müssen einige Ansätze kritisiert werden, da sie den Menschen

¹⁶¹ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 41f.

¹⁶² Vgl. *Schimank*, Determinanten sozialer Steuerung - akteurstheoretisch betrachtet; *Schimank/Lange*, Gesellschaftsbilder als Leitideen politischer Steuerung, 221, 241.

¹⁶³ *Gotsch*, Soziologische Steuerungstheorie, 27.

¹⁶⁴ *Münch*, Legitimität und politische Macht, III; *Münch*, Risikopolitik; *Münch*, Politische Steuerung in Kontext von Netzwerken, Institutionen, Professionen und Kulturen, 187; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 46ff.

¹⁶⁵ Vgl. *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 42f.

als Individuum für die Steuerung vollständig außer Betracht lassen.¹⁶⁶ Dies ist vor allem insofern problematisch, als vor allem die Individuen in der Gesellschaft eine handelnde Rolle einnehmen.¹⁶⁷ Dieser Kritikpunkt ist auch für die vorliegende Untersuchung besonders relevant. So wurde dargelegt, dass die Individuen in Form der Migrierenden eine zentrale Rolle in der Entstehung, aber auch bei der Beseitigung der Problemlage nach einem Umsteuerungsansatz sind.¹⁶⁸ Der Lösungsvorschlag knüpft zu einem wesentlichen Teil an der Verhaltensänderung der Migrierenden an. Für die Lösung der Problemlage wird es demnach besonders relevant sein, eine Steuerungstheorie zu wählen, die diesen Aspekt des menschlichen Handelns einbeziehen kann. Ein Ansatz, der das Individuum nicht berücksichtigt, bietet sich daher für eine Anwendung in der Untersuchung nicht an.

Indes liegen auch an Gesellschaftstheorien anknüpfende Ansätze vor, die das Individuum nicht vernachlässigen.¹⁶⁹ Bei diesen besteht allerdings die Gefahr, dass „steuerungstheoretische Implikationen“ falsch abgeleitet werden, was zu einer Verfälschung des Gesamtergebnisses führen würde.¹⁷⁰ Es ist demnach eher schwer, diese Steuerungsansätze anzuwenden, und außerdem besteht die Gefahr eines vollständigen Fehlgehens der Lösungsansätze. Dieses Risiko ist gerade bei einer interdisziplinären Arbeit als besonders hoch einzuschätzen.

Aus diesem Grund soll nicht das Risiko einer falschen steuerungstheoretischen Implikation eingegangen werden, sofern Steuerungstheorien bestehen, die sich in den Rechtswissenschaften besser anwenden lassen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gegenüber den staatstheoretischen und gesellschaftstheoretischen Steuerungsansätzen verschiedene Kritikpunkte geäußert werden, die sie für eine Anwendung im Bereich der Problemlage nicht ideal erscheinen lassen. Die Nutzung von Staats- und Gesellschaftstheorien für die Lösung der Problemlage erscheint deshalb eher abwegig.

¹⁶⁶ *Münch*, Legitimität und politische Macht; *Münch*, Risikopolitik; *Münch*, Politische Steuerung in Kontext von Netzwerken, Institutionen, Professionen und Kulturen, 187; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, 57, 80-85.

¹⁶⁷ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 56f.

¹⁶⁸ Kapitel 1, I, III.

¹⁶⁹ *Schimank/Lange*, Gesellschaftsbilder als Leitideen politischer Steuerung, 221; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 57.

¹⁷⁰ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 57.

3. Policy-analytische Ansätze

Im Fokus von Policy-Analysen stehen grundsätzlich die Inhalte politischer Debatten.¹⁷¹ Für die Policy-analytischen Steuerungsansätze bedeutet dies, dass die Etablierung bestimmter Policies dazu genutzt werden kann, politisch in unterschiedlichen Bereichen zu steuern und vor allem Steuerung zu erklären.¹⁷² Als Ziel wird auch die Optimierung der Durchsetzung von Policies bestimmt, was mit dem Ziel der Steuerung vergleichbar ist.¹⁷³ Aus diesem Ziel lassen sich Steuerungsansätze ableiten. Auch im Bereich der Policy-analytischen Steuerungsansätze können verschiedene Ansätze wie der Policy-Zyklus-Ansatz oder Netzwerkansätze festgestellt werden.¹⁷⁴

a. Prozessansätze

Prozessansätze beschreiben Steuerung als Verlauf in mehreren linearen Stufen, unterscheiden sich dabei allerdings darin, ob diese Steuerung einmalig (Policy-Making) oder in einem wiederkehrenden Zyklus (Policy-Cycle) vonstattengeht.¹⁷⁵ Die einzelnen Stufen können beispielsweise die Initiation einer Steuerung aufgrund eines Problems (Problemerkennung), die Estimation von Handlungsalternativen, die Selection (Programmbildung), die Implementierung dieser Lösungsvorschläge sowie die nachfolgende Evaluation der Lösungen mit dem anschließenden politischen Lernen sein.¹⁷⁶ Durch die Unterscheidung der Stufen und deren mögliche Evaluation sollen politische Steuerungsprozesse einfacher untersucht werden können.¹⁷⁷ Diese Möglichkeit der kleinschrittigen Evaluation könnte auch für die vorliegende Untersuchung nützlich sein.

Problematisch ist allerdings, dass die einzelnen Stufen des Steuerungsprozesses in der Praxis nicht genau wie in der Theorie definiert werden können, weil sie dort nicht streng linear

¹⁷¹ Blum/Schubert, Politikfeldanalyse, S. 3; Knill/Tosun, Einführung in die Policy-Analyse, S. 11; Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 4ff; Wenzelburger/Zohlnhöfer, Konzepte und Begriffe in der vergleichenden Policy-Forschung, 15; Windhoff-Héritier, Die Policy Science, 267f; Windhoff-Héritier, Policy-Analyse, S. 10ff.

¹⁷² Burth/Görlitz, Politische Steuerung in Theorie und Praxis, 7, 11; Héritier, Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, 9, 11; Wenzelburger/Zohlnhöfer, Konzepte und Begriffe in der vergleichenden Policy-Forschung, 15, 16.

¹⁷³ Burth/Görlitz, Politische Steuerung in Theorie und Praxis, 7, 11 Héritier, Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, 9f; Windhoff-Héritier, Die Policy Science, 267.

¹⁷⁴ Schweizer, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 58.

¹⁷⁵ Görlitz/Burth, Politische Steuerung, S. 141ff. Jann/Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse: Policy-Cycle, 97ff. S. Münch, Interpretative Policy-Analyse, S. 47ff; Wenzelburger/Zohlnhöfer, Konzepte und Begriffe in der vergleichenden Policy-Forschung, 15, 16ff; Windhoff-Héritier, Policy-Analyse, S. 64.

¹⁷⁶ Görlitz/Burth, Politische Steuerung, S. 142f.; Windhoff-Héritier, Policy-Analyse, S. 65; Jann/Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse: Policy-Cycle, 97, 105.

¹⁷⁷ Blum/Schubert, Politikfeldanalyse, S. 153; Jann/Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse: Policy-Cycle, 97, 117.

verlaufen, wie der Ansatz dies verlangt.¹⁷⁸ Hinzu kommen andere Problemfelder wie die fehlende Ausstattung der staatlichen Adressat:innen, fehlendes Wissen beim Steuerungssubjekt, die sich verändernden oder verflochtenen Policies und/oder eine fehlende analytische Verknüpfung der einzelnen Stufen.¹⁷⁹ Zusammengenommen führen diese Probleme zu dem Umstand, dass die Prozessansätze Steuerung nicht realitätsnah beschreiben können und deshalb mehrfach empirisch widerlegt wurden.¹⁸⁰ Diese fehlende Kompatibilität mit den in der Realität vorzufindenden Prozessen ist für die vorliegende Begutachtung allerdings deshalb besonders problematisch, weil es bei einer Problemlösung durch Umsteuerung gerade darum geht, die Realität zu beschreiben und zu verändern, weshalb ein möglichst genauer Ansatz vorliegen muss. Ein von der zu verändernden Realität abgekoppelter Ansatz wird für die vorliegende Untersuchung keinen umfassenden Effekt haben können. Die Anwendung eines bloß auf die Prozesse bezogenen Ansatzes scheidet deshalb aus.

b. Netzwerkansätze

Für ein realitätsnäheren Ansatz könnten die Netzwerkansätze in Betracht gezogen werden. Die aus der Soziologie stammenden Netzwerkmodelle erweitern die Policy-Making-Ansätze nicht nur wie die Policy-Zyklus-Ansätze um eine zeitliche Ebene, sondern auch um eine horizontale vernetzende Ebene.¹⁸¹ Dabei sollen Netzwerke mit staatlicher Beteiligung etabliert werden, die im Feld der Policy-Analyse der Entwicklung und Durchsetzung bestimmter Policies dienen sollen.¹⁸² Die Anordnung der Netzwerke und die Stellung und Bedeutung der beteiligten Akteur:innen können je nach Steuerungsziel etabliert werden, um zielgerichtete Steuerung zu gewährleisten.¹⁸³ Dieser Ansatz berücksichtigt vor allem die Komplexität der Gesellschaft in öffentlichen und privaten Bereichen, welche durch die unterschiedlichen Netzwerke beschrieben werden soll. Gerade aufgrund der detaillierten Gesellschaftsbeschreibung könnte dieser Ansatz wieder näher an die Realität rücken und sich somit als Analysewerkzeug für den Bereich der Untersuchung eignen.

¹⁷⁸ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, 59, 68; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 66.

¹⁷⁹ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 145ff; *Schumann*, Neue Wege in der Integrationstheorie, S. 27; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 68.

¹⁸⁰ *Blum/Schubert*, Politikfeldanalyse, S. 202ff; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 146; *Jann/Wegrich*, Phasenmodelle und Politikprozesse: Policy-Cycle, 97, 101; *Münch*, Interpretative Policy-Analyse, S. 4f; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 68.

¹⁸¹ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 148; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 154; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 45.

¹⁸² *Blum/Schubert*, Politikfeldanalyse, S. 84f; *Mayntz*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, 39, 41; *Schumann*, Neue Wege in der Integrationstheorie, S. 28; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 45.

¹⁸³ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 169; *Héritier*, Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, 432, 433; *Schneider*, Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, 259; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 46.

c. Kritik

Eine wesentliche Kritik vor allem an den Prozessansätzen der Policy-analytischen Ansätze ist, dass sie empirisch nicht belastbar sind, weshalb sie für eine solche Untersuchung der Realität ausscheiden könnten. Hinzukommend weisen die Ansätze und Modelle teilweise unterschiedliche Mängel wie „unpräzise Analyseraster“ auf, die bei praktischer Anwendung zu Ungenauigkeiten führen können oder nur Teilanalysemöglichkeiten beinhalten, die nicht den gesamten Bereich der Problemlage abdecken.¹⁸⁴

Neben diesen kleineren Problemen einzelner Modelle tritt jedoch ein wesentlicher Kritikpunkt. So wird die Policy-Analyse als eine Theorie testende Methode verstanden, die sich verschiedener Theorien bedient, diese allerdings nicht selbst aufstellt.¹⁸⁵ Auch wenn diese Kritik nicht von allen Autor:innen zur Gänze geteilt wird, führt dies dennoch dazu, dass die Entwicklung einer tatsächlichen Steuerungstheorie, die Steuerung definieren und beschreiben kann, eher schwierig ist.¹⁸⁶

Für die interdisziplinäre Arbeit bedarf es demgegenüber einer methodischen Grundlage, die insofern gefestigt ist, als sie in die rechtswissenschaftliche Disziplin übertragen und dort mit Daten belastet und getestet werden kann. Im Bereich der steuerungstheoretischen Policy-Analyse kann nach den erfolgten Ausführungen dies nicht immer garantiert werden. Aus diesem Grund ist festzuhalten, dass die Grundlagen der steuerungstheoretischen Policy-Analyse zwar grundsätzlich vielversprechend für die Anwendung in der Problemlage sind, aufgrund derzeit noch unzureichender Bestätigung der Belastbarkeit der Theorieansätze für eine konkrete Problemanwendung kann die Untersuchung nicht ausschließlich auf einer Policy-Analyse aufgebaut werden.

4. Zusammenfassende Kritik an den dargelegten Steuerungsansätzen

Die dargestellten Steuerungsansätze beschreiben in einem theoretischen Rahmen die Möglichkeit einer politischen Steuerung. In den einzelnen Abschnitten wurden schon spezifische Kritikpunkte geäußert, die dazu führen, dass eine Anwendung dieser Ansätze für die vorliegende Untersuchung problematisch ist. Diese Kritikpunkte stehen aber neben anderen Punkten, die allgemein gelten müssen. Die dargelegten Ansätze markieren die Anfänge der Diskurses der Steuerungstheorien.¹⁸⁷ Die meisten Ansätze folgen daher einem klassischen Steuerungsverständnis,

¹⁸⁴ Schweizer, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 68f.

¹⁸⁵ Gsänger, Policy Netze, Policy Ströme und Cognitive Turn, 337.

¹⁸⁶ Görlitz/Burth, Politische Steuerung, S. 175; Gsänger, Policy Netze, Policy Ströme und Cognitive Turn, 337; Schweizer, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 69.

¹⁸⁷ Vgl. Kapitel 2, III, 1.

der äußerst hierarchisch geprägt ist. Erst mit der Weiterentwicklung werden zunehmend private Akteur:innen auf einer fast horizontalen Ebene in den Steuerungsprozess eingebunden (Netzwerke).¹⁸⁸ Wie dargelegt weisen die dargestellten Theorieansätze praxisbezogene Schwierigkeiten auf, die sich vor allem darin zeigen, dass die Komplexität, die in der realen Gesellschaft vorherrscht, (noch) nicht theoretisch abgebildet werden kann.¹⁸⁹ Außerdem ist fraglich, inwiefern den Ansätzen ein realistischer und untersuchbarer Gesellschaftsbegriff zugrunde liegt.¹⁹⁰ Nicht zuletzt ist es problematisch, dass die klassischen Ansätze das Individuum als Adressat:in von Steuerung in ihren Überlegungen vernachlässigen.¹⁹¹ Zudem wird auch insofern wissenschaftstheoretische Kritik geübt, als die Policy-Analyse im Bereich der Steuerung keine eigenen Theorien entwickelte, sondern nur andere Theorien übernehme und teste.¹⁹² Zudem stellt sich grundsätzlich die Frage nach der bestehenden empirischen Überprüfbarkeit der Ansätze.¹⁹³

Gemein ist den Ansätzen zudem, dass sie Steuerung als einen eher hierarchischen, aber bestimmbareren Prozess definieren. Aufgrund dessen bestehen jedoch allgemeine Probleme, die den Ansätzen anhaften und die in einer Analyse der Praxis berücksichtigt werden müssen.¹⁹⁴ Gerade in Bezug auf eine hierarchische Steuerung von Staat auf Gesellschaft bestehen Zweifel, ob diese tatsächlich in der Realität möglich ist.¹⁹⁵ Dies kann damit zusammenhängen, dass hierarchische Steuerung für die Steuerungsobjekte leicht zu ignorieren oder nicht wahrnehmbar ist („Varietät“).¹⁹⁶ Darüber hinaus ist fraglich, inwiefern ein solcher Steuerungs-begriff die Realität der vielschichtigen Gesellschaft abbilden kann, die eben nicht als ein zusammenhängender Block, sondern als eine komplexe Struktur verstanden werden muss.¹⁹⁷

Außerdem wird im Bereich eines hierarchischen Steuerungs-begriffs die Problematik fehlenden Steuerungswissens nicht gelöst, sodass sich die Ansätze von der Realität entfernen. Dadurch kann es insbesondere schwierig werden, diese Realität und deren Probleme mit den dargestellten Ansätzen überhaupt zu untersuchen.¹⁹⁸ Wie dargelegt ist es für die vorliegende Untersuchung besonders relevant, dass die genutzte Steuerungstheorie gesellschaftliche Steuerung in

¹⁸⁸ Vgl. Kapitel 2, III, 3, b.

¹⁸⁹ Vgl. Kapitel 2, III, 3.

¹⁹⁰ Kapitel 2, III, 4.

¹⁹¹ Vgl. Kapitel 2, III, 2.

¹⁹² Kapitel 2, III, 3, c.

¹⁹³ Kapitel 2, III, 2, 3.

¹⁹⁴ *Börzel*, Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, 118.

¹⁹⁵ *Berr et. al.*, Landschaftsgovernance, S. 3; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 111f; *Willke*, Systemtheorie 3. Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, S. 66ff; *Zürn*, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, 553, 563; *Benz et. al.*, Einleitung, 9.

¹⁹⁶ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 113; *Görlitz/Voigt*, Rechtspolitologie, S. 28.

¹⁹⁷ *Benz et. al.*, Einleitung, 9; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 113; *Scharpf*, Planung als politischer Prozeß, S. 77; *Willke*, Systemtheorie 3. Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, S. 66ff.

¹⁹⁸ *Böhret*, Grundriß der Planungspraxis, S. 20; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 113.

der Realität besonders genau beschreiben kann, um daraus Erkenntnisse für die reale Problemlage ableiten zu können.¹⁹⁹ Bei den vorgestellten Ansätzen ist dies durch den hierarchischen Steuerungsbegriff schon problematisch. Aus diesem Grund bietet sich die Anwendung der dargestellten Ansätze zur Steuerungstheorie für die vorliegende Untersuchung nicht an.

5. Selbstorganisatorische Steuerungsansätze

Vorschläge zur Neugestaltung von Steuerungsansätzen knüpfen an bekannte Steuerungstheorien, -konzepten und -modellen der Naturwissenschaften – vor allem der Biologie – an und versuchen diese auf die Sozialwissenschaft zu übertragen, um dadurch Steuerung auch für diese Wissenschaftsdisziplinen beschreibbar zu machen.²⁰⁰ Dadurch sollte das genannte Problem, dass die klassischen Steuerungsansätze die gesellschaftlichen Vorgänge nicht richtig abbilden konnten, behoben oder zumindest partiell gelöst werden. Als Grundlage diene auch das Autopoiesis-Modell, welches von den Biologen *Maturana* und *Varela* als analytisches Modell entwickelt wurde.²⁰¹ Bei diesem Modell geht es um die Frage, wie Systeme auf Einflüsse reagieren.²⁰² Ergebnis des für die Steuerungsdiskussion relevanten Teils des Autopoiesis-Modells war vor allem, dass sich alle Systeme der Welt in ihrer Organisation gleichen und nur in ihrer Struktur (z. B. Fisch/Mensch) unterscheiden.²⁰³

Zudem ist eines der ausschlaggebenden Ergebnisse, dass alle Systeme sich selbst organisieren.²⁰⁴ Dies bedeutet, dass die Systeme in ihrem Handeln abgeschlossen sind und Veränderungen nur aufgrund von Veränderungen des Systems vonstattengehen können.²⁰⁵ Impulse von außen durch Medien, die mit dem System interagieren, werden als Störungen des Systems wahrgenommen und regen nur Selbstregulierung an.²⁰⁶ Wichtig ist auch, dass die einzelnen Systeme in einen interaktiven Kontakt treten und so weitere Strukturen aufbauen können,

¹⁹⁹ Kapitel 1, II.

²⁰⁰ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 197; *Mußmann*, Komplexe Natur - Komplexe Wissenschaft, S. 161ff; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 72.

²⁰¹ *Flämig*, Naturwissenschaftliche Weltbilder in Managementtheorien, S. 158f; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 203; *Huber*, Autopoiesis, 73f; *Maturana*, Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit, S. 148ff; *Maturana/Varela*, Der Baum der Erkenntnis; *Maturana/Varela/Beer*, Autopoiesis and cognition; *Scheeff*, Politische Steuerung sozialer Prozesse, S. 283f; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 85.

²⁰² *Maturana*, Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit, S. 141f; Vgl. *Maturana/Varela/Beer*, Autopoiesis and cognition, S. 15ff.

²⁰³ *Flämig*, Naturwissenschaftliche Weltbilder in Managementtheorien, S. 160ff; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 205ff; *Maturana/Varela*, Der Baum der Erkenntnis, S. 54.

²⁰⁴ *Maturana/Varela/Beer*, Autopoiesis and cognition, S. 48; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 101.

²⁰⁵ *Maturana/Varela*, Der Baum der Erkenntnis, S. 50ff; *Mingers*, Self-producing systems, S. 17; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 105.

²⁰⁶ *Maturana/Varela*, Der Baum der Erkenntnis, S. 259; *Maturana/Varela/Beer*, Autopoiesis and cognition, S. 48; *Mingers*, Self-producing systems, S. 10; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 105.

sodass sich Systeme höherer Ordnung bilden können.²⁰⁷ Alle lebenden Systeme organisieren und erhalten sich selbst und diese Organisation ist in den einzelnen Systemen gleich. Die Regulierung eines Systems ist deshalb nie Reaktion, sondern aufgrund einer Selbstregulierung immer Aktion.²⁰⁸ Diese und weitere Erkenntnisse des Autopoiesis-Modells wurden von der Sozialwissenschaft interpretiert und übertragen, um sie auf den Bereich der Gesellschaftsteuerung anwenden zu können. Besonders hervorzuheben sind Autoren wie *Luhmann*,²⁰⁹ *Teubner*²¹⁰ und *Willke*,²¹¹ die das Autopoiesis-Modell interpretiert haben, sodass deren Erkenntnisse unter dem Begriff der Ansätze zu selbstreferenzieller Systeme zusammengefasst werden können.²¹²

a. Selbstreferenzielle Ansätze

Die Ansätze der Selbstreferenzialität wurden vor allem im Rahmen der von *Luhmann* erarbeiteten Systemtheorie entwickelt.²¹³ Er übertrug die Erkenntnisse zu Selbstregulierung bzw. Selbststeuerung auf soziale Systeme innerhalb der Gesellschaft.²¹⁴ Diese gesellschaftlichen Systeme sind selbstreferenziell, also autopoietisch und regulieren sich selbst.²¹⁵ Die Kommunikation mit Medien (Umwelt) ist von der Art des gesellschaftlichen Systems abhängig und kann deshalb variieren.²¹⁶ *Luhmann* zeichnet allerdings so große Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen, dass er nach Ende der Übertragung des biologischen Systems zu dem Ergebnis kommt, dass die Gesellschaft als solche nicht steuerbar ist, wovon er später abrückt.²¹⁷

Dem widersprechen zumindest teilweise andere Autoren, allerdings ebenfalls mit Einschränkungen. Sie kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass eine Gesellschaft sich nicht durch direktes und hierarchisches Steuerungshandeln lenken lässt, sondern dass einzelne Systeme zu Selbstkontrolle und Selbststeuerung fähig sind.²¹⁸ Die politische Ebene kann ihre Ziele allerdings durch „politische Supervision“ verfolgen.²¹⁹ Steuerungsziel ist dann eine Kontextsteuerung der Interaktionsprozesse zwischen den einzelnen Systemen und gerade nicht mehr eine

²⁰⁷ *Maturana/Varela/Beer*, Autopoiesis and cognition, S. 49; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 105ff.

²⁰⁸ *Maturana/Varela/Beer*, Autopoiesis and cognition, S. 49.

²⁰⁹ *Luhmann*, Soziale Systeme.

²¹⁰ *Teubner*, Recht als autopoietisches System; *Teubner/Willke*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 5 (1984).

²¹¹ *Willke*, Entzauberung des Staates.

²¹² *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 210.

²¹³ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 211; *Huber*, Autopoiesis, 73, 74.

²¹⁴ *Hejl*, Sozialwissenschaft als Theorie selbstreferentieller Systeme, S. 71ff; *Huber*, Autopoiesis, 73, 74; *Luhmann*, Systemtheorie der Gesellschaft, S. 8; *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 43.

²¹⁵ *Hejl*, Sozialwissenschaft als Theorie selbstreferentieller Systeme, S. 98; *Luhmann*, Systemtheorie der Gesellschaft, S. 8; *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 92ff.

²¹⁶ *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 92ff.

²¹⁷ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, 217, 219; *Luhmann*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 12 (1991), 137, 143; *Luhmann*, Die Wirtschaft der Gesellschaft, S. 345f.

²¹⁸ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 217; *Teubner/Willke*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 5 (1984), 13ff.

²¹⁹ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 218; *Willke*, Prinzipien politischer Supervision, 51, 72-78.

gezielte hierarchische Steuerung der Gesellschaft, die nach den selbstreferenziellen Ansätzen grundsätzlich nicht möglich ist.²²⁰ Die selbstreferenziellen Ansätze gestalten demnach den Gesellschaftsbegriff gegenüber den zuvor vorgestellten Ansätze grundsätzlich um und versuchen dadurch, ein den tatsächlichen gesellschaftlichen Realitäten näheres Bild der Steuerungsmöglichkeiten zu schaffen. Eine Theorie, dem dieser moderne Gesellschaftsbegriff zugrunde liegt, könnte sich demnach grundsätzlich für eine Anwendung im Bereich der Untersuchung eignen.

Allerdings besteht auch Kritik an den Erkenntnissen der Autoren. So ist die empirische Belastbarkeit in allen Ansätzen eher zweifelhaft und könnte nur mit der Akzeptanz theoretischer Widersprüche innerhalb der Ansätze hergestellt werden.²²¹ Daneben ist es innerhalb der Ansätze nicht gelungen, das Zusammenspiel von offenen und geschlossenen Systemen nach dem Autopoiesis-Modell genau auf den sozialwissenschaftlichen Forschungsbereich zu übertragen, was dazu führt, dass sowohl gesellschaftliche als auch politische Systeme eher undurchsichtig sind, was wiederum zu einer mangelnden Aussagekraft über die einzelnen Systeme führt.²²² Dies führt zu eher undifferenzierten Aussagemöglichkeiten über Steuerung von Gesellschaft im Allgemeinen, weshalb die Beschreibung von Steuerung nicht weit über den Bereich von bereits vorgestellten Steuerungsansätze hinausgehen könnte.²²³ Zusätzlich bestehen gerade an den Theorien von *Luhmann* weitere wissenschaftstheoretische Zweifel, wie z. B. die Vermischung von empirischer und analytischer Ebene und Widersprüche innerhalb bestimmter Aussagen bestehen.²²⁴

Dennoch kann festgehalten werden, dass die neu entwickelten Ansätze grundsätzlich eine gesellschaftliche Steuerung besser beschreiben und möglich machen können als die früheren hierarchischen Steuerungsansätze.²²⁵ Fraglich ist aber, ob sie als Grundlage für die Untersuchung dienen können. Angesichts der Kritik an den Ansätzen ist zu berücksichtigen, dass die einzelnen Probleme zu einem eher undurchsichtigen theoretischem Konstrukt führen, die nur mit

²²⁰ *Teubner/Willke*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 5 (1984), 18; *Willke*, Regieren als die Kunst systemischer Intervention, 35, 47ff.

²²¹ *Braun*, Politische Vierteljahresschrift 34 (1993), 348, 351; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 220; *Lange/Braun*, Politische Steuerung zwischen System und Akteur, S. 77; *Münch*, Globale Dynamik, lokale Lebenswelten, S. 54; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 133.

²²² *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 221; *Lange/Braun*, Politische Steuerung zwischen System und Akteur, S. 77; *Luhmann*, Systemtheorie der Gesellschaft, S. 8; Versuch einer Umdeutung: *Ulrich*, Politische Steuerung, S. 172ff.

²²³ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 222; *Hejl*, Sozialwissenschaft als Theorie selbstreferentieller Systeme, S. 98; *Ulrich*, Politische Steuerung, S. 184ff.

²²⁴ *Görlitz/Adam*, „Strukturelle Kopplung“ als Steuerungstheorie: Rekonstruktion und Kritik, 271; *Haferkamp*, Autopoietisches soziales System oder konstruktives soziales Handeln?, 51; *Haferkamp/Schmid*/ (Hrsg.), Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung; *Huber*, Autopoiesis, 73, 74; *Lange/Braun*, Politische Steuerung zwischen System und Akteur, S. 76ff; *Ludewig/Maturana*, Gespräch mit Humberto Marturana, S. 39; *Münch*, Risikopolitik, S. 34; *Schmid*, Autopoiesis und soziales System: Eine Standortbestimmung, 25, 34ff; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 133; *Willke*, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, S. 75ff.

²²⁵ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 222f.

unterschiedlichen Ausnahmen nutzbar gemacht werden können.²²⁶ Den Ansätzen fehlt demnach Stringenz und es ist fraglich, ob sie überhaupt empirisch belastbar sind. Für die vorliegende Realitätsuntersuchung ist es allerdings ausschlaggebend, dass zumindest keine wissenschaftstheoretischen Bedenken gegenüber der empirischen Belastbarkeit bestehen, sodass sie in der konkreten Problemlage Anwendung finden können. Eine solche solide Grundlage kann nach der angeführten Kritik in den selbstreferenziellen Ansätze nicht uneingeschränkt gesehen werden, weshalb eine Anwendung dieser Ansätze ausscheiden muss.

b. Ansätze struktureller Koppelung

Neben den Ansätzen zu selbstreferenziellen Systemen haben sich aber ebenfalls Ansätze der strukturellen Koppelung aus dem Autopoiesis-Modell entwickelt.²²⁷ Durch die Anwendung des Systemgedankens in den Bereich der Gesellschaft, also die Akzeptanz von verschiedenen gesellschaftlichen Systemen und die Übertragung des Ansatzes der strukturellen Koppelung als Äquivalent zur Kooperation zwischen System und Medien und zwischen den Systemen, wird die Grundstruktur des Autopoiesis-Modells auf die Gesellschaft übertragen.²²⁸ Aus dem Grundgedanken der strukturellen Koppelung können verschiedene Steuerungsstrategien innerhalb der Koppelung abgeleitet werden, sodass der Ansatz der strukturellen Koppelung so formuliert werden kann, dass es auch empirisch anzuwenden ist.²²⁹ Die Ansätze sind durch Zuhilfenahme des Makro-Mikro-Makro-Erklärungsmodells dazu in der Lage, die Steuerungsprozesse zwischen politischen und gesellschaftlichen Systemen zurückzuverfolgen und zu charakterisieren und auch das Individuum im Steuerungsprozess zu berücksichtigen.²³⁰ Die Ansätze gehen davon aus, dass Steuerung nur dann genau untersucht und beschrieben werden kann, wenn das Handeln einzelner Akteur:innen im Kontext der kooperierenden Systeme analysiert wird.²³¹

²²⁶ Vgl. Beginn Kapitel 2, III, 6, a.

²²⁷ *Burth*, Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung; *Burth*, Eine metatheoretische Analyse politikwissenschaftlicher Steuerungstheorie, 163; *Burth/Starzmann*, Der Beitrag des Theoriemodells Struktureller Koppelung zur instrumententheoretischen Diskussion in der Policy Analyse, 49, 59f; *Druwe*, Rekonstruktion der "Theorie der Autopoiese" als Gesellschafts- und Steuerungsmodell, 35-58; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung.

²²⁸ *Burth*, Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung, S. 239ff; *Druwe*, Rekonstruktion der "Theorie der Autopoiese" als Gesellschafts- und Steuerungsmodell, 35-40; *Görlitz/Adam*, „Strukturelle Kopplung“ als Steuerungstheorie: Rekonstruktion und Kritik, 271, 283; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 223; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 113.

²²⁹ *Burth*, Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung, S. 240ff; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 223.

²³⁰ *Burth*, Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung, S. 246ff; *Gilleßen/Mühlau*, Grundzüge strukturell-individualistischer Theorienbildung, 26, 27ff; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 227ff; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 114.

²³¹ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 231f; *Mayntz/Scharpf*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, 9, 11; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 116.

Untersucht werden die Kooperationen der einzelnen Systeme in Bezug auf die Steuerung.²³² Da auch das Individuum als ein autopoietisches System begriffen wird, muss wiederholt werden, dass individuelles Handeln nicht automatisch als Folge eines externen Reizes aufgefasst werden kann.²³³ Das Individuum muss deshalb als ein/e Akteur:in innerhalb der Gesellschaft nach einem Stimulus-Organism-Response-System der Handlungstheorien verstanden werden.²³⁴ Im Ergebnis wird ein Deutung des Menschen unter einem Homo Generalis Verständnis zugrunde gelegt.²³⁵ Der Ansatz der strukturellen Koppelung fokussiert sich zur Analyse der Steuerung auf die *Interaktion* des politischen mit dem gesellschaftlichen System. Auch hier muss der klassische hierarchische Steuerungsbegriff vollständig aufgegeben werden, um diesen durch einen autopoietischen Begriff zu ersetzen.²³⁶ Politische Akteur:innen können demnach nur steuern, indem sie zur „systemischen Selbststeuerung“ durch Kooperation anregen.²³⁷ Diese Steuerung soll in Form von Steuerungsstrategien stattfinden.²³⁸ *Schweizer* ergänzt eine weitere Ebene aus der Netzwerkforschung, um die Ansätze der strukturellen Koppelung auch im Bereich der Politikwissenschaften anschlussfähig zu machen.²³⁹ Bei dieser Steuerungsart handelt es sich um eine Anreizsetzung zur Selbststeuerung durch verschiedene Steuerungsstrategien des steuernden Systems gegenüber dem zu steuernden System.

c. Kritik

Gegenüber den frühen Ansätzen der Selbstorganisation bestehen unumwundene wissenschaftstheoretische Kritik, über die nicht hinweggesehen werden kann und weshalb sie aus der vorliegenden Untersuchung ausscheiden müssen.²⁴⁰ Anders stellt es sich bei den Ansätzen der strukturellen Koppelung dar, welche auch empirisch überzeugen können.²⁴¹ Gerade auch die Kombination von Systemtheorie und akteurszentrierter Theorie sollen für die Praxis Nutzen bringen,

²³² *Burth/Starzmann*, Der Beitrag des Theoriemodells Struktureller Koppelung zur instrumententheoretischen Diskussion in der Policy Analyse, 49, 61, 63; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 241; *Mayntz/Scharpf*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, 9, 24.

²³³ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 235; *Maturana/Varela*, Der Baum der Erkenntnis.

²³⁴ *Esser*, Soziologische Anstöße, S. 79ff; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 235; *Reimann*, Hauptprobleme, S. 102ff; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 123.

²³⁵ *Burth*, Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung, S. 255; *Esser*, Soziologische Anstöße, S. 79ff; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 237.

²³⁶ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 241.

²³⁷ *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 241; *Mayntz/Scharpf*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, 9, 12; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 113.

²³⁸ Vgl. *Burth/Starzmann*, Der Beitrag des Theoriemodells Struktureller Koppelung zur instrumententheoretischen Diskussion in der Policy Analyse, 49; *Görlitz/Burth*, Politische Steuerung, S. 244; *Mayntz/Scharpf*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, 9, 19.

²³⁹ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 148ff.

²⁴⁰ Vgl. *Braun*, Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurstheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaft, 199, 217f.

²⁴¹ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, 135, 144.

da die Handlungsmöglichkeiten des Staates zur Steuerung in einem realistischen Rahmen dargestellt und nicht beschönigt werden.²⁴² Auch knüpft der Ansatz von struktureller Koppelung an das autopoietische Individuum an, welches als Adressat:in der Steuerung nicht von der Untersuchung ausgeschlossen werden darf und in Übereinstimmung mit dem ursprünglich biologischen Modell steht.²⁴³ Dies hat für die vorliegende Untersuchung den Vorteil, dass es die Theorie zur strukturellen Koppelung es schafft, die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes in einem gewissen Rahmen zu halten und sich auf den Bereich der Steuerung zu konzentrieren. Durch die Verankerung der verschiedenen Ebenen könnte gleichzeitig die Realität – vor allem der Migrierenden – ebenfalls abgebildet werden.

Da die Ansätze der Selbstorganisation vor allem im Bereich der Soziologie besprochen wurden und eine Übernahme von der Politikwissenschaft anfangs nur in geringem Umfang und partiell erfolgte, wurden sie nicht umfassend in den Sozialwissenschaften diskutiert.²⁴⁴ Dies liegt ebenfalls daran, dass der Steuerungsanspruch der Ansätze eher gering ist und keine durchschlagende Steuerung von den Theorien erwartet wird.²⁴⁵ Dem ist entgegenzuhalten, dass spätestens mit der Untersuchung von *Schweizer* der Aspekt der politischen Steuerung auch in die Ansätze struktureller Koppelung integriert wurde.²⁴⁶ Die Ansätze der strukturellen Koppelung verbessern einige Problematiken der beschriebenen Ansätze in Bezug auf eine realistischere Beschreibung der Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft zu den verknüpften Systemen. Aus diesem Grund ist es auch nicht ausgeschlossen, dass sich ein solcher Ansatz für die vorliegende Untersuchung eignen würde.

²⁴² *Braun*, Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurstheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaft, 199f; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 136.

²⁴³ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 138.

²⁴⁴ Vgl. *Braun*, Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurstheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaft, 199, 218; *Mai*, Der "blinde Fleck" der autopoietischen Gesellschaftstheorie Bemerkungen aus steuerungstheoretischer Perspektive, 167 186, 186.

²⁴⁵ *Braun*, Politische Vierteljahresschrift 38 (1997), 406, 409.

²⁴⁶ *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke.

6. Governance-Ansätze

Neben den Ansätzen der strukturellen Koppelung kommen aber auch Ansätze in Betracht, die unter dem Begriff der steuerungsorientierten Governance-Theorien zusammengefasst werden.²⁴⁷

a. Inhalt

Der Begriff Governance ist sehr weit gefasst und lässt sich nicht allgemeingültig definieren.²⁴⁸ Er wird allerdings von politikwissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Seite geprägt und beschreibt Steuerung grundsätzlich als Steuerung durch Organisation.²⁴⁹ Der Governance-Ansatz ergänzt die auf Akteur:innen und deren Kooperationen fokussierten Steuerungsansätze, indem er die an der Steuerung beteiligten Strukturen und die Organisation in den Vordergrund stellt.²⁵⁰

Entwickelt wurden die Governance-Theorien auch aus den Erfahrungen der Steuerungswissenschaft, dass rein hierarchisch geprägte Steuerungsvorhaben scheiterten und es Steuerungstheorien bedarf, welche die Pluralität und Struktur der zu steuernden Gesellschaft reflektieren können.²⁵¹ Dieser Umstand wurde von den Governance-Theorien aufgegriffen und zu lösen versucht. Ergebnis war ein steuerungstheoretischer Aspekt der Governance-Theorien, der die „Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ durch eine nicht hierarchische, sondern kooperative Steuerungsform zwischen Staat und privaten Akteur:innen möglich machen sollte.²⁵² Ähnlich wie die Ansätze zur strukturellen Koppelung steht die *Kooperation* als Steuerungshandlung im Fokus der Theorien.²⁵³

Dieses Handeln kann aber nicht nur auf einer Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteur:innen beruhen, sondern muss gleichermaßen von selbstreferenziellen privaten

²⁴⁷ Vgl. *Peters*, Governance as Political Theory, 19.

²⁴⁸ *Benz et. al.*, Einleitung, 9; *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 24ff; *Lattemann*, Forschungsfeld Governance, 29; Vgl. *Lynn Jr*, The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither?, 49; *Möltgen-Sicking/Winter*, Governance: Begriffe, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen, 1, 3; *Zürn*, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, 553.

²⁴⁹ *Benz et. al.*, Einleitung, 9, 10ff; *Chotray/Stoker*, Governance theory and practice, S. 1; *Mayntz*, Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung, S. 17; *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 16f; *Zürn*, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, 553.

²⁵⁰ *Börzel*, Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, 118; *Mayntz*, Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?, 11ff; *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 45ff.

²⁵¹ *Bevir*, Key concepts in governance, S. 3; *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 45; *Zürn*, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, 553, 563.

²⁵² *Benz et. al.*, Einleitung, 9, 14; *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 45; *Mayntz*, Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung, S. 13.

²⁵³ *Benz et. al.*, Einleitung, 9, 14; *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 33f.

Akteur:innen oder dem Staat im Sinne einer Impulsgebung ausgehen.²⁵⁴ Dennoch sind die Governance-Theorien in der Lage, nicht allein die Kooperationen zwischen einzelnen Akteur:innen zu beschreiben, sondern beziehen auch die Strukturen und Besonderheiten dieser oftmals institutionellen Akteur:innen in die Beschreibung der Steuerung ein.²⁵⁵ Durch diese jüngeren Untersuchungen von Steuerung werden die zwingend zu inkorporierenden Forschungsabschnitte sowohl der Akteur:innen als auch der Kooperationen neu definiert.²⁵⁶ Beispielsweise wird das Feld der möglichen Steuerungsk Kooperationen besonders weit definiert, ohne sich nur auf bindende und hierarchische Strukturen zu beschränken, weil sie beispielsweise auch Marktstrukturen einbeziehen.²⁵⁷ Diese Erweiterung von möglichem Steuerungshandeln führt auch dazu, dass die Begriffe von Steuerungsobjekt und -subjekt aufgebrochen werden müssen und Steuerung als gesamtgesellschaftliches Phänomen verstanden wird.²⁵⁸

Diese Offenheit bezüglich der Steuerungsmittel und -akteur:innen führt dazu, dass die Governance-Theorien besonders flexibel auf die Komplexität der realen Steuerung innerhalb der Gesellschaft reagieren können. Aus diesem Grund können sie auch Sachverhalte mit europarechtlichen Bezügen ebenfalls gut beschreiben.²⁵⁹ Wichtig ist aber auch, dass im Bereich der Governance-Theorien eine absichtsvolle Steuerung durch, beispielsweise den Staat durchaus möglich bleibt.²⁶⁰ Bei den Governance-Theorien handelt es sich um Ansätze, wie Steuerung durch kollektive Handlungskooperationen von verschiedensten Seiten erfolgen kann.²⁶¹ Durch diese moderne Art eines Steuerungsverständnisses könnten die Governance-Theorien deshalb auch adäquate Untersuchungsmethodik für die vorliegende Untersuchung darstellen.

²⁵⁴ *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 78; *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 45; *Stoker*, International Social Science Journal 68 (2018), 15; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, 173, 175.

²⁵⁵ *Benz et. al.*, Einleitung, 9, 15f; *Stoker*, International Social Science Journal 68 (2018), 15.

²⁵⁶ *Börzel*, Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, 118, 119f; Vgl. *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 15; *Stoker*, International Social Science Journal 68 (2018), 15.

²⁵⁷ *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 55; *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 15.

²⁵⁸ *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 45ff; *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 15; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, 173, 175; *Zürn*, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, 553, 557.

²⁵⁹ *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 49; *Mayntz*, Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung, S. 13; *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 20.

²⁶⁰ *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 55.

²⁶¹ *Chotray/Stoker*, Governance theory and practice, S. 3; *Engi*, Der Staat 47 (2008), 573, 576; *Zürn*, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, 553, 554.

b. Kritik

Vorteilhaft an den Governance-Theorien ist die Beseitigung eines Problems der Steuerungstheorien, indem sie die künstliche Trennung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt aufheben, die in der Praxis nicht genau gezogen werden kann, da nach neuesten Erkenntnissen alle beteiligten Akteur:innen sowohl Steuerungsobjekt als auch Steuerungssubjekt sein können.²⁶² Auch dadurch können die Governance-Theorien besser auf die Internationalisierung von Steuerungshandeln und die Globalisierung eingehen.²⁶³ So befassen sich die Steuerungstheorien häufig mit der Steuerung auf nationaler Ebene.²⁶⁴ Die Governance-Theorien hingegen erkennen auch internationale Akteur:innen wie die EU als Steuerungsobjekt aufgrund der Darstellung von Steuerung im Mehrebenensystem an.²⁶⁵ Dies könnte für die Probleme im tatsächlichen Migrationsgeschehen besonders erfolgversprechend sein, da es sich bei Migration vor allem um ein globales, nicht nationales Thema handelt, das auf internationale Kooperation angewiesen ist. Eine Theorie, die solche Kooperationen abbilden kann, kann demnach besonders vorteilhaft sein.

Auch können die Governance-Theorien analytisch verwendet werden, also die Steuerung anhand von verschiedenen Kriterien und Hypothesen untersuchen.²⁶⁶ Vor allem die Frage, ob ein förderliches Steuerungsinstrument für das bestehende Problem bzw. die bestehende Aufgabe gewählt wurde und ob ein effektives Steuerungsobjekt (Nationalstaat oder EU) gehandelt hat, kann durch die Governance-Theorien besser analysiert und beantwortet werden.²⁶⁷ Gerade für den Bereich der Untersuchung ist es ausschlaggebend, dass eine Theorie gewählt wird, die analytische Funktionen übernehmen kann, um Ergebnisse für die rechtliche Praxis ableiten zu können. Die Governance-Theorien sind im Gegensatz zu den Steuerungsansätzen, die sich unter Berücksichtigung der Akteur:innen auf Kooperation fokussieren, in der Lage, sich auf die Steuerungsmittel an sich zu konzentrieren.²⁶⁸ Dieser sich auf die Wirkung der Steuerungsmittel

²⁶² Engi, *Der Staat* 47 (2008), 573, 579; Grande, *PVS Politische Vierteljahresschrift* 53 (2012), 565, 566; Mayntz, *Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, S. 53; Schuppert, *Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs"*, 19.

²⁶³ Vgl. *Bundeszentrale für Politische Bildung*, *Internationale Institutionen und nichtstaatliche Akteure in der Global Governance* | APuZ, <https://www.bpb.de/apuz/32562/internationale-institutionen-und-nichtstaatliche-akteure-in-der-global-governance>; Vgl. Zürn, *Global Governance*, 121ff.

²⁶⁴ Dose, *Governance als problemorientierte Steuerung.*, 78; Zürn, *Global Governance*, 121.

²⁶⁵ Börzel, *European Governance - nicht neu, aber anders*, 72; *Bundeszentrale für Politische Bildung*, *Internationale Institutionen und nichtstaatliche Akteure in der Global Governance* | APuZ, <https://www.bpb.de/apuz/32562/internationale-institutionen-und-nichtstaatliche-akteure-in-der-global-governance>; Dose, *Governance als problemorientierte Steuerung.*, 79; Grande, *PVS Politische Vierteljahresschrift* 53 (2012), 565, 570.

²⁶⁶ Benz et. al., *Einleitung*, 9, 17f; Dose, *Governance als problemorientierte Steuerung.*, 83; Trute/Kühlers/Pilniok, *Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept*, 173.

²⁶⁷ Dose, *Governance als problemorientierte Steuerung.*, 83; Mayntz, *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, S. 16.

²⁶⁸ Benz et. al., *Einleitung*, 9, 19; Mayntz, *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, S. 16.

fokussierende Perspektivenwechsel könnte für die vorliegende Untersuchung besonders hilfreich sein, da das *Recht* als Steuerungsmittel analysiert werden muss. So könnten die bestehenden Migrationsgesetze daraufhin untersucht werden, ob sie ein geeignetes Steuerungsinstrument für die bestehenden Probleme darstellen oder inwiefern sie nachgebessert werden müssen. Zudem scheint es durch die Analyse von Steuerungsinstrumenten möglich zu sein, sich genauer mit den zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumenten befassen und deren Effektivität beurteilen zu können. Zu klären ist jedoch noch, ob die Governance-Theorien mit der Struktur des Rechts grundsätzlich zu vereinbaren sind.

So lehnen die Governance-Theorien überwiegend eine hierarchische Steuerung vollständig ab.²⁶⁹ Bestehende Steuerungsvorhaben und gerade auch das Recht folgen allerdings eher einem hierarchischen Aufbau. Gerade bei Strafnormen versucht der Staat durch Aufbau von hierarchischem Druck, das Verhalten von Bürger:innen zu ändern, und auch im Migrationsrecht legt der Staat Regelungen fest, die von gesellschaftlicher Seite befolgt werden müssen.²⁷⁰ Hierarchie scheint bei rechtlichen Zugriffen immer noch von erheblicher Bedeutung zu sein.²⁷¹ Fraglich ist demnach, inwiefern die Governance-Theorien dies abbilden können.

Zu unterscheiden ist deshalb zwischen einem engen Governance-Begriff (hierarchische Steuerung wird ausgeschlossen) und einem weiten Governance-Begriff (hierarchische Steuerungsmittel werden als möglich angesehen).²⁷² Auch wenn es teilweise umstritten war, welcher Governance-Begriff grundsätzlich zugrunde gelegt werden müsste, hat sich doch überwiegend die Ansicht durchgesetzt, dass hierarchische Steuerungsstrukturen nicht vollkommen aus der Steuerungsdiskussion ausgeschlossen werden dürfen.²⁷³ Dies liegt nicht zuletzt an der bestehenden Realität, dass hierarchische Steuerung weiter praktiziert wird und ihr die Steuerungsfähigkeit nicht grundsätzlich abgesprochen werden kann. Hierarchische Steuerung muss für ein umfassendes Bild von Steuerung demnach ebenso berücksichtigt werden. Darin kann gerade auch der Vorteil der Governance-Theorien gesehen werden, da diese dazu in der Lage sind, verschiedenste Arten von Steuerung zu identifizieren und zu analysieren.²⁷⁴ Außerdem muss sich auch eine heterarchische Steuerung durch Recht nicht ausschließen. So kann Recht die Umrahmung für eine Selbstregulierung, wie sie von den Governance-Theorien vorgesehen ist,

²⁶⁹ Kapitel 2, III, 7, a.

²⁷⁰ *Mayntz/Scharpf*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, 9, 23.

²⁷¹ Vgl. *Börzel*, Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, 118, 126; *Mayntz/Scharpf*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, 9, 23.

²⁷² *Dinter*, Internationale Infrastrukturprojekte im Telekommunikationssektor, S. 21 ff; *Möltgen-Sicking/Winter*, Governance: Begriffe, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen, 1, 3; Siehe auch *Trute/Kühlers/Pilniok*, Rechtswissenschaftliche Perspektiven, 240, 241.

²⁷³ *Börzel*, Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, 118, 126 f; *Zürn*, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, 553, 557.

²⁷⁴ *Chotray/Stoker*, Governance theory and practice, S. 226; *Schuppert*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs", 25.

vorgeben.²⁷⁵ Gerade die Einnahme einer solchen umrahmenden Rolle zeigt die Bedeutung welche Recht im Rahmen der Governance-Theorien bekommen könnte und beschreibt, wie effektive rechtliche Steuerung nach diesen Theorien umgesetzt werden kann. Von daher sind die Governance-Theorien unter Verwendung des weiten Governance-Begriffs durchaus in der Lage, hierarchische Steuerungsmittel zu analysieren und zu beurteilen, das Recht aber auch so eingesetzt werden kann, dass es sich als Rahmenbildung zur Selbstregulierung versteht.

Einzubeziehen ist, ob eine Strömung der Governance-Theorien zugrunde gelegt werden sollte, welche den Begriff Governance nach den Voraussetzungen der „Good-Governance“ normativ auflädt.²⁷⁶ Dies könnte aus dem Grund sinnvoll sein, da im Bereich des Migrationsrechts auf dogmatischer rechtswissenschaftlicher Ebene verfassungsrechtliche und menschenrechtliche Grundsätze einbezogen werden müssen und dies schon bei der Modellanwendung einer Good-Governance-Theorie einfließen könnten.²⁷⁷ Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass in der vorliegenden Untersuchung die Theorie in erster Linie der Analyse eines bestehenden Ist-Zustands der Steuerung dient. Diese Analyse soll die Realität so genau wie möglich erfassen können, wobei eine normative Wertung nach Good-Governance dies beeinflussen könnte, weil insofern eine Diskursverschiebung erfolgt, als angenommen wird, dass politische Akteur:innen immer für das Gemeinwohl arbeiten würden, was wenig realistisch ist.²⁷⁸ Gleichwohl darf der Blick nicht vor den Grundsätzen der Good-Governance verschlossen werden. Diese Untersuchung ist allerdings nach der Analyse der Steuerungsfähigkeit im Rahmen eines rechtswissenschaftlichen Abgleichs mit Grund- und Menschenrechten ebenfalls gewährleistet.²⁷⁹

Neben diese speziellen Problematiken können aber auch grundlegende Probleme im Bereich der Governance-Theorien bestehen, die sie für die vorliegende Untersuchung ungeeignet machen. So muss erwähnt werden, dass es sich bei den Governance-Theorien immer noch um sehr junge Steuerungsansätze handelt, die noch nicht umfassend empirisch untersucht wurden, so dass auch ihre grundsätzliche Leistungsfähigkeit noch nicht bewiesen werden konnte.²⁸⁰ Dem muss indes entgegengehalten werden, dass diese Problematik nicht nur im Bereich der

²⁷⁵ Vgl. *Trute, Hans-Heinrich*, Deutsches Verwaltungsblatt 111 (1996), 954.

²⁷⁶ *Benz et. al.*, Einleitung, 9, 17f; *Dolzer/Herdegen/Vogel* (Hrsg.), Good governance; *Hill*, Good Governance - Konzepte und Kontexte -, 220; Vgl. *Trute/Kühlers/Pilniok*, Rechtswissenschaftliche Perspektiven, 240, 241.

²⁷⁷ *Dolzer*, Good Governance, 13f; *El-Kosheri*, Good Governance aus der Perspektive der Empfängerländer, 36; *Herdegen*, Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance, 107; *Ruck*, Good Governance aus Sicht der Entwicklungspolitik, 45.

²⁷⁸ *Benz et. al.*, Einleitung, 9, 19; *Hilz*, Governance in der Kritik, 269, 271; *Terhalle*, Zeitschrift für Politik 62 (2015), 263, 267.

²⁷⁹ *El-Kosheri*, Good Governance aus der Perspektive der Empfängerländer, 36; Vgl. *Herdegen*, Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance, 107; Kapitel, 1, III.

²⁸⁰ *Benz et. al.*, Einleitung, 9, 18; *Chotray/Stoker*, Governance theory and practice, S. 48; *Grande*, PVS Politische Vierteljahresschrift 53 (2012), 565, 571; *Hilz*, Governance in der Kritik, 269, 281; *Mayntz*, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, S. 17; *Mayntz*, Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung.

Governance-Theorien vorliegt, sondern auch für andere Steuerungstheorien gelten muss.²⁸¹ Im Gegensatz zu manchen Steuerungstheorien wurden die Governance-Theorien allerdings nicht empirisch widerlegt, sondern entspringen sogar dieser Problematik als Verbesserungsversuch. Klar ist, dass Theorien grundsätzlich nicht als Allheilmittel verstanden werden dürfen, allerdings sollte die spärliche empirische Forschung keine Begründung dafür bieten, die Theorien noch weniger oder gar nicht mehr empirisch zu überprüfen.

Einen weiteren Kritikpunkt stellt die grundsätzliche Vereinbarkeit der Governance-Theorien mit demokratischen Grundsätzen dar.²⁸² Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass die Governance-Theorien verlangen, Steuerungsmacht auf verschiedene Akteur:innen zu übertragen, was (1) die demokratische Legitimation gefährden könnte, (2) zu Machtungleichgewicht zwischen den Akteur:innen führen könnte und (3) zu einer Ableitung der Steuerungspflicht vom demokratischen Staat zu nicht demokratisch legitimierten Akteur:innen führen kann.²⁸³ Auch wenn diese Kritik an einer generellen Anwendung der Governance-Theorien äußerst ernst genommen werden muss, ist doch zu erwähnen, dass eine Einzelfallabwägung für die Etablierung von Governance-Strukturen in diesem Bereich Abhilfe schaffen kann.²⁸⁴ So muss, wie dargelegt, gerade in den Rechtswissenschaften eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Governance-Strukturen gegenüber dem Grundgesetz und auch dem EU-Recht durchgeführt werden.²⁸⁵ Gerade die Grundrechte stellen eine Grenze für entstehende Missverhältnisse dar, die nicht überschritten werden darf. Eine solche Einzelfallabwägung kann dazu in der Lage sein, Missverhältnisse und Machtumverteilungen zu verhindern, und ist deshalb auch äußerst wichtig für die vorliegende Untersuchung. Gleichzeitig rechtfertigt eine solche Einzelfallabwägung auch eine grundsätzliche Anwendung der Governance-Theorien.

Schließlich fehlt es den Governance-Theorien im Gegensatz zu anderen Theorien an einer konkreten theoretischen Grundlage, wodurch ihre Aussagen oft unbestimmt bleiben.²⁸⁶ Dies kann allerdings vorteilhaft für die vorliegende Untersuchung sein, da sich diese auf die Steuerungsfähigkeit von Recht in einem speziellen Bereich des Migrationsrechts beziehen muss, um die Komplexität der tatsächlichen Problemlage untersuchbar zu machen. Daneben kann das flexible theoretische Gerüst der Governance-Theorien eine Übertragung auf andere Wissenschaftsdisziplinen wie die Rechtswissenschaften erleichtern, da sie leichter an diese angepasst werden

²⁸¹ Haus, Politische Vierteljahresschrift 51 (2010), 457, 459f.

²⁸² Chotray/Stoker, Governance theory and practice, S. 49; Engi, Der Staat 47 (2008), 573, 581.

²⁸³ Hilz, Governance in der Kritik, 269, 284f; Nölke, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7 (2000), 331, 341; Terhalle, Zeitschrift für Politik 62 (2015), 263, 272ff.

²⁸⁴ Auch: Nölke, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 7 (2000), 331, 347.

²⁸⁵ Kapitel 1, III.

²⁸⁶ Grande, PVS Politische Vierteljahresschrift 53 (2012), 565, 579; Hilz, Governance in der Kritik, 269, 288-192.

können. Die Governance-Theorien können die vorliegenden Untersuchung demnach darin unterstützen, in den richtigen Teilbereichen offen oder selektiv zu sein.

Zusammenfassend lässt sich demnach sagen, dass die Governance-Theorien einige Vorteile für die Untersuchung mit sich bringen würden und ihre Nachteile sich im Bereich einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung nicht auswirken würden oder Probleme sogar beseitigt werden könnten. Die Governance-Theorien können demnach auch mögliche Methodik für die vorliegende Untersuchung sein.

7. Ergebnis der Ansatzanalyse

In diesem Kapitel wurden einige Steuerungsansätze sowie deren Stärken und Schwächen in Bezug auf die Untersuchung vorgestellt. In Tabelle 1 sind diese nochmals zusammengefasst.

Tab. 1: Zusammenfassung der Steuerungsansätze (eigene Darstellung)

Ansatz	Pro	Kontra
<i>1. Planungskonzepte</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Modernität des Steuerungsbegriffs aus Steuerungsdebatte ausgeschieden
<i>2. Staats- und gesellschaftstheoretische Ansätze</i>		<ul style="list-style-type: none"> • hierarchische Steuerung • wenig realistischer Gesellschaftsbegriff • hohe Komplexität
<i>3. Policy-analytische Ansätze</i>	<ul style="list-style-type: none"> • kontrollierte Komplexität durch festgelegten lineare oder zyklischen Aufbau 	<ul style="list-style-type: none"> • hierarchischer Steuerung • praxisfern
<i>4. Selbstorganisatorische Ansätze</i>	<ul style="list-style-type: none"> • realistisches Gesellschaftsbild mit realistischer Systemform • Anwendung als Analysewerkzeug möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • hohe Komplexität aufgrund Mehrebenensystem zur Erklärung einer realistischen Gesellschaft
<i>5. Governance-Ansätze</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Herabsetzung der Komplexität durch Problembezug und Fokussierung auf das Steuerungsinstrument • realistisches Gesellschaftsbild • Anwendung als Analysewerkzeug möglich • Flexibilität 	

In den Steuerungsansätzen hat sich eine Entwicklung abgezeichnet, die praktische Probleme der älteren Steuerungsansätzen bewältigen sollten.²⁸⁷ Daraus kann geschlussfolgert werden, dass sich eher die neueren und überarbeiteten Ansätze für eine Anwendung in einem praktischen Bereich eignen. Insbesondere ältere Ansätze weisen grundlegende Probleme auf, weil sie

²⁸⁷ Vgl. Kapitel 2, III, 4, 6.

beispielsweise aufgrund von wissenschaftstheoretischen Mängeln empirisch nicht nachgewiesen werden können.²⁸⁸ Außerdem beinhalten einige der älteren Ansätze unrealistische Realitätsbeschreibungen, sodass die tatsächlichen Umstände so schematisiert werden, dass sie die Realität nicht mehr abbilden können.²⁸⁹ Diese Problematik besteht auf der einen Seite für Ansätze, die einen unrealistischen Gesellschaftsbegriff folgen (manche Systemtheorien) oder für Theorien, die wesentliche Faktoren wie das zu steuernde Individuum komplett aus der Analyse der Steuerung, herausnehmen (staats- und gesellschaftstheoretische Ansätze, manche Systemtheorien).²⁹⁰ Vorliegend soll allerdings die komplexe Realität im Bereich des Migrationsrechts untersucht werden, um daraus Schlussfolgerungen zu ziehen und Optimierungen für die bestehende Realität zu erarbeiten. Aus diesem Grund muss ein Ansatz, welches als Analysewerkzeug herangezogen werden soll, diese Realität auch widerspiegeln können und darf nicht durch Überschematisierung den Untersuchungsgegenstand verzerren. Aber auch modernere Ansätze sind problembehaftet, was sie als Analysewerkzeug in der Praxis schwer anwendbar macht.²⁹¹ Beispielsweise kann die Vermischung von analytischer und empirischer Ebene bei *Luhmanns* Übertragung des Autopoiesis-Modells auf die Sozialwissenschaft ein Problem für die empirische Analyse, wie sie vorliegend geschehen muss, darstellen.²⁹²

Aus der historischen Analyse, die verdeutlicht hat, welche Ansätze Probleme aufweisen, ergibt sich demnach, dass sich vor allem die Ansätze der strukturellen Koppelung und die Governance-Theorien als Analysewerkzeug für eine komplexe Ausgangslage eignen.²⁹³ Beide Ansätze zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht allein die Steuerungsfähigkeit des Staates, sondern auch die Steuerbarkeit der Gesellschaft analysieren, indem sie ein realitätsnahes Gesellschaftsverständnis zugrunde legen. Dies führt dazu, dass der Begriff der Steuerung an sich überdacht werden muss und Steuerung aus diesem Grund nicht mehr als Intervention der staatlichen Akteur:innen, sondern als Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft verstanden wird.²⁹⁴ Aus diesem Grund können beide Ansätze ein besonders umfassendes und realitätsnahes Bild von Steuerung aufzeigen und die Frage nach der Steuerungsfähigkeit bestimmter Steuerungsinstrumente zu beantworten helfen. Aus diesem Grund soll die Entscheidung darüber, welcher Ansatz auf den vorliegenden Sachverhalt angewendet werden kann, zwischen dem Ansatz der strukturellen Koppelung und den Governance-Theorien getroffen werden.

²⁸⁸ Kapitel 2, III, 1-3.

²⁸⁹ Kapitel 2, III, 3.

²⁹⁰ Kapitel 2, III, 1-3.

²⁹¹ Kapitel 2, III, 6.

²⁹² Kapitel 2, III, 6, a, c.

²⁹³ Kapitel 2, III, 6 b, 7 a.

²⁹⁴ Vgl. Kapitel 2, III, 7, a.

8. Ansatz der strukturellen Koppelung versus Governance-Theorien

Fraglich ist, welcher Ansatz sich für das vorliegende Vorhaben besser eignen könnte. Diese Frage kann beantwortet werden, wenn wiederum an der dargelegten Problemlage angeknüpft wird, um etwaige Erfordernisse für eine Problemlösung herauszuarbeiten.

Wie schon dargelegt, handelt es sich um eine äußerst komplexe Problemlage im Migrationsbereich, die schwer zu überblicken ist. In den letzten Jahren wurde jedoch durch verschiedene Maßnahmen versucht, Optimierungen zu erzielen.²⁹⁵ Ein Beitrag zur Lösung kann in dieser Untersuchung deshalb nur gelingen, wenn die Komplexität der Problemlage so reduziert wird, dass Steuerung in einem Teilbereich untersucht werden kann. Dafür bietet sich die Konzentration auf das Recht im Allgemeinen an und im Besonderen das im Fokus der Problemlage stehende Recht.²⁹⁶ Zuletzt muss es sich um ein Ansatz handeln, welches Steuerung erklären kann.²⁹⁷ Dies ist sowohl beim Ansatz der strukturellen Koppelung als auch bei den Governance-Theorie der Fall.

Bezüglich des Komplexitätsgrades bestehen in beiden Ansätzen Vor- und Nachteile, was die Herabsetzung der Komplexität betrifft. So ist Ansatz der strukturellen Koppelung zwar dazu in der Lage, sich auf den Bereich der Steuerung zu fokussieren, um ein realitätsnahes Bild von Steuerung zu erhalten, es ist allerdings notwendig, verschiedenen Ebenen und Theorien einzu-beziehen, was die Komplexität der theoretischen Grundlage wiederum steigert.²⁹⁸ Anders sieht dies im Bereich der Governance-Theorien aus, die wie gezeigt zugunsten von Flexibilität auf strenge theoretische Vorgaben verzichten.²⁹⁹ Dies hat allerdings auch zur Folge, dass der Begriff der Steuerung, wie er von den Governance-Theorien definiert ist, sehr breit angelegt und deshalb komplex ist. Im Gegensatz zu der Komplexität des Ansatzes der strukturellen Koppelung, die theoretisch angelegt ist und deshalb zu einer schwierigen Anwendung in einer interdisziplinären Arbeit führen kann, liegt bei den Governance-Theorien Komplexität insbesondere im Bereich der Steuerungsdefinition vor, was für die vorliegende Untersuchung aber auch vorteilhaft sein kann. So wurden im Bereich der Problemlage verschiedene Nachbesserungen versucht, die als klassische Steuerungsmuster interpretiert werden können. Es könnte demnach sinnvoll sein, eine Theorie zur Anwendung zu bringen, die auf der einen Seite diese klassischen Muster nach ihrer Steuerungsfähigkeit beurteilen kann und auf der anderen Seite weitere

²⁹⁵ Kapitel 1, I.

²⁹⁶ Kapitel 1, II.

²⁹⁷ Kapitel 1, II.

²⁹⁸ *Druwe*, Rekonstruktion der "Theorie der Autopoiese" als Gesellschafts- und Steuerungsmodell, 35-58; *Görlitz*, Soziale Systeme als Steuerungsgegenstand: ein Beschreibungsansatz, 59; *Schweizer*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, S. 77ff.

²⁹⁹ *Grande*, PVS Politische Vierteljahresschrift 53 (2012), 565, 579; *Hilz*, Governance in der Kritik, 269, 288-192.

Möglichkeiten bereithält, die zu Steuerung führen können. Durch den weiten Steuerungs-begriff der Governance-Theorien ist dies möglich.

Außerdem ist zu erläutern, welches der Ansätze sich vor allem gut auf den Bereich des Migrationsrechts beziehen kann. Auf den ersten Blick könnte der Theorieansatz der strukturellen Koppelung besonders sinnvoll sein, da es die Steuerung von Kooperation besonders zwischen den Akteur:innen fokussiert. Dies erscheint nützlich, da die Analyse der Problemlage zeigt, dass die Akteur:innen eine wesentliche Rolle einnehmen können und das Recht zwischen diesen analysiert werden kann.³⁰⁰ Eine Konzentration auf die klassischen Steuerungstheorien wird im Gegensatz zu den Governance-Theorien auch von rechtswissenschaftlicher Seite präferiert, da Recht wie gezeigt eher hierarchisch zu steuern versucht, was von Steuerungstheorien besser beschrieben werden könnte als von den Governance-Theorien.³⁰¹ Das gerade Genannte verkennt allerdings, dass im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung nicht die Akteur:innen oder das Recht an sich stehen, sondern diese nur Mittel für einen rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Lösung der tatsächlichen Problemlage sind. Im Fokus steht also die Frage, wie Recht zur Problemlösung beitragen kann. Dabei ist es allerdings besonders von Vorteil, wenn sich die zugrunde gelegte Theorie vollkommen auf das zu untersuchende Steuerungsmittel (Recht) und dessen Stärken und Schwächen fokussieren kann, um am Ende ein Ergebnis über die Steuerungsfähigkeit des Rechts zu erhalten. Die Akteur:innen sind zwar bei der Eingrenzung des Untersuchungsbereichs von Relevanz, allerdings für den intendierten Lösungsbeitrag zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit von Recht nur von untergeordneter Bedeutung.³⁰² Daneben weisen die bislang eher erfolglosen Verbesserungsversuche darauf hin, dass eventuell andere kreative Wege zur Steuerung von Migration gefunden werden müssen, die aufgrund der Offenheit des Governance-Begriffs von den Governance-Theorien besser berücksichtigt werden können. Hinzu kommt, dass die Governance-Theorien Steuerung ebenfalls problemorientiert beschreiben und diese zu optimieren versuchen.³⁰³

Aus der Problemorientiertheit der Analyse und der Tatsächlichkeit der zu lösenden Probleme ergibt sich demnach, dass die Verwendung der Governance-Theorien für einen Lösungsvorschlag bestimmte Vorteile gegenüber dem Ansatz der strukturellen Koppelung bereithält. Aus diesem Grund sollen die Governance-Theorien als Grundlage für die Untersuchung der Steuerungsfähigkeit herangezogen werden.

³⁰⁰ Kapitel 1.

³⁰¹ *Voßkuhle*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, 1, 61.

³⁰² Vgl. Kapitel 1.

³⁰³ *Mayntz*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, 43, 55.

9. Anwendung der Governance-Theorien in der Problemlage

Nachdem herausgearbeitet wurde, dass die Governance-Theorien inhaltlich verschiedene Voraussetzungen bereithalten, sodass sie auch für den Bereich der Problemlage einem Lösungsvorschlag zugrunde gelegt werden könnten, muss in einem nächsten Schritt dargelegt werden, wie die Governance-Theorien zur Problemlösung herangezogen werden können.

a. Nutzung nach rechtswissenschaftlichen Vorgaben

Zu analysieren ist daher in einem ersten Schritt, inwiefern die Rechtswissenschaft Vorschläge bereithält, wie die Governance-Theorien für rechtliche Fragen nutzbar gemacht werden könnten. In Betracht kommt die Übertragung durch den Begriff der Regelungsstruktur.³⁰⁴ Regelungsstrukturen können als „rechtswissenschaftliches Begriffsäquivalent“ zu den bereits erwähnten Governance-Strukturen aufgefasst werden und umfassen beispielsweise Hierarchie, Markt und Netzwerke.³⁰⁵

Durch den Begriff der Regelungsstrukturen ist es möglich, sich auf die Steuerungsmittel zu konzentrieren, die allerdings von den einbezogenen Akteur:innen gestaltet werden müssen, weshalb durch diese Kombination die Kritik der „neuen Verwaltungsrechtswissenschaft“ mit den Vorzügen der Governance-Theorien verbunden werden kann.³⁰⁶ Im Ergebnis können unter dem Begriff Regelungsstruktur auch rechtliche Steuerungsmittel zusammengefasst und analysiert werden.³⁰⁷ Mithilfe des Begriffs der Regelungsstruktur können Sozialwissenschaften und Rechtswissenschaft miteinander verbunden werden, sodass die Überlegungen der Governance-Theorien für die Rechtswissenschaft besser angewandt werden können.³⁰⁸ Durch Recht in Regelungsstrukturen können Governance-Strukturen bereitgestellt werden, die gesellschaftliche

³⁰⁴ Hoffmann-Riem, *Austrian Law Journal* 2014, 3, 7f; Schuppert, *Governance und Rechtsetzung*, S. 101-104; Schuppert/Wahl, *Archiv des öffentlichen Rechts* 133 (2008), 79, 103; Trute/Kühlers/Pilniok, *Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept*, 173, 175; Trute/Kühlers/Pilniok, *Rechtswissenschaftliche Perspektiven*, 240, 245; Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, 1, 61.

³⁰⁵ Franzius, *Governance und Regelungsstruktur*, S. 4; Hoffmann-Riem, *Austrian Law Journal* 2014, 3, 7f; Mayntz/Scharpf, *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*, 9, 16; Schuppert, *Governance und Rechtsetzung*, S. 104; Trute/Kühlers/Pilniok, *Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept*, 173, 174; Veljanovski, *Strategic use of regulation*, 87, 94ff.

³⁰⁶ Franzius, *Governance und Regelungsstruktur*, S. 11; Schuppert/Wahl, *Archiv des öffentlichen Rechts* 133 (2008), 79, 100f; Trute/Kühlers/Pilniok, *Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept*, 173, 177; Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, 1, 61.

³⁰⁷ Franzius, *Governance und Regelungsstruktur*, S. 13f; Trute/Kühlers/Pilniok, *Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept*, 173, 175.

³⁰⁸ Franzius, *Governance und Regelungsstruktur*, S. 14; Schuppert, *Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen*, 371, 373; Trute/Kühlers/Pilniok, *Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept*, 173, 175.

Steuerung unter der Prämisse des gesetzlichen Regelungswillens entfalten könnten.³⁰⁹ So könnte Recht dazu verwendet werden Steuerung nach den Governance-Theorien anzustoßen.³¹⁰ Zu diesem Zweck bedarf es der konkreten Definition von rechtlichen Regelungsstrukturen, die zu einer verbesserten Steuerung etabliert werden müssten.³¹¹ Konkret könnten rechtliche Regelungsstrukturen durch Handlungsnormen, Regeln und Prinzipien, aber auch Zweckprogramme durchgesetzt werden.³¹² Dadurch wird es möglich, rechtliche Steuerungsvorhaben in Form der Regelungsstrukturen auf ihre Steuerungsfähigkeit hin zu analysieren.³¹³ Diese Fokussierung der Regelungsstrukturen (Governance-Strukturen) für die Steuerung könnte auch für die vorliegende Untersuchung vorteilhaft sein.³¹⁴

So wurde bereits mehrmals darauf hingewiesen, dass es für die Untersuchung einer Fokussierung auf das Recht als Steuerungsmittel bedarf. Um Steuerung im Bereich der Problemlage beschreiben und analysieren zu können, bedarf es der Erkenntnisse der Governance-Theorien. Die Übertragung des Begriffs der Regelungsstruktur ermöglicht es, die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Erkenntnisse der Governance-Theorien zu berücksichtigen, indem Regelungsstrukturen als rechtlicher Steuerungsanstoß verstanden werden. Solche Regelungsstrukturen könnten im Bereich der Problemlage dazu verwendet werden, die Steuerung von Migration durch Recht konkret zu analysieren und zu verbessern.³¹⁵ Die Definition der Regelungsstruktur kann eine Brücke von den Governance-Theorien zu einer Untersuchung der Steuerungsfähigkeit des Rechts nach den Governance-Voraussetzungen schlagen.³¹⁶ Die Governance-Theorien können vor allem als problemorientiertes Analysewerkzeug für das Recht innerhalb der Problemlage dienen.³¹⁷

³⁰⁹ *Franzius*, Governance und Regelungsstruktur, 19, 28; *Schuppert*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 384f; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, 173, 178.

³¹⁰ *Franzius*, Governance und Regelungsstruktur, S. 20; *Hoffmann-Riem*, Austrian Law Journal 2014, 3, 4f; *Möllers*, Methoden, 123, 159f; *Willke*, Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft, 3, 11.

³¹¹ *Hoffmann-Riem*, Austrian Law Journal 2014, 3, 8; *Schuppert*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 386; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, 173, 179f; *Veljanovski*, Strategic use of regulation, 87, 99; *Willke*, Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft, 3.

³¹² *Franzius*, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, 179, 182ff; *Hoffmann-Riem*, Juristen Zeitung 62 (2007), 645, 650; *Hoffmann-Riem*, Austrian Law Journal 2014, 3, 9f; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Rechtswissenschaftliche Perspektiven, 240, 245; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, 173, 178.

³¹³ *Hoffmann-Riem*, Austrian Law Journal 2014, 3, 6; *Schuppert*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 388f.

³¹⁴ *Franzius*, Governance und Regelungsstruktur, S. 17.

³¹⁵ *Hoffmann-Riem*, Austrian Law Journal 2014, 3, 6.

³¹⁶ *Schuppert*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 373; *Trute/Kühlers/Pilniok*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, 173, 174.

³¹⁷ *Hoffmann-Riem*, Juristen Zeitung 62 (2007), 645, 650; *Hoffmann-Riem*, Austrian Law Journal 2014, 3, 17; *Schuppert/Wahl*, Archiv des öffentlichen Rechts 133 (2008), 79, 104.

b. Nutzung im Migrationsrecht

Zunächst muss dargelegt werden, inwiefern die Governance-Theorien gleichermaßen für das Migrationsrecht fruchtbar gemacht werden können und ob bereits Ansatzpunkte bestehen, die eine Verknüpfung mit dem Migrationsrecht ermöglichen. Für den Bereich des Migrationsrechts gilt zunächst das Gleiche wie für andere Bereiche des Rechts, dass es eher hierarchisch an Akteur:innen orientiert, zu steuern versucht.³¹⁸ Die Etablierung von Governance-Strukturen, beispielsweise durch Kooperation mit Drittstaaten, steht in zögerlichen Anfängen.³¹⁹ Dies liegt unter anderem an verschiedenen Problemen, wie z. B. die Frage der Souveränität von Staaten oder der Kooperationsmöglichkeiten, die im Bereich des Migrationsrechts besonders problematisch sein kann.³²⁰ Dennoch ist auch im Migrationsrecht ein Wandel zu mehr Kooperation auszumachen.³²¹ Diese Entwicklung, die vor allem auf internationaler Ebene angestoßen wurde, wird nicht zuletzt in Mobilitätspartnerschaften deutlich.³²² Auch wenn die Ergebnisse dieser Kooperationen nicht die größte Effektivität aufweisen, so verdeutlichen diese eine grundsätzliche, wenn auch zögerliche Offenheit gegenüber Governance-Grundsätzen.³²³ Zusammenfassend ist das Migrationsrecht wohl nicht Vorreiterin für die Etablierung von Governance-Strukturen, steht diesem Wandel aber nicht ablehnend gegenüber.³²⁴

Für die Begutachtung bedeutet dies, dass zwar nicht auf eine hohe Anzahl von Vorbildern für Governance-Strukturen im Migrationsrecht zurückgegriffen werden kann, das Migrationsrecht sich den Governance-Theorien aber auch nicht vollständig verschließt, was die vorliegende Untersuchung möglich macht. Daneben verdeutlichen diese Anfänge eine weiter bestehende Leerstelle von Governance-Forschung im Bereich des Migrationsrechts, zu deren Schließung die vorliegende Untersuchung einen Beitrag zu leisten versucht.

³¹⁸ *Thym*, Towards International Migration Governance? The European Contribution, 289, 290ff.

³¹⁹ *Betts*, The global governance of migration and the role of trans-regionalism, 23, 25; Vgl. *Ferris/Donato*, Refugees, migration and global governance; *Hunger/Rother*, Internationale Migrationspolitik, S. 274; *Köhler*, What government networks do in the field of migration: an analysis of selected Regional Consultative Processes, 67; *Kunz/Lavenex/Panizzon*, Introduction: Governance through partnerships in international migration, 1; Vgl. *McGregor*, A history of global migration governance.

³²⁰ *Betts*, Global migration governance, S. 2; *Hunger/Rother*, Internationale Migrationspolitik, S. 271; *Kunz/Lavenex/Panizzon*, Introduction: Governance through partnerships in international migration, 1, 2f; *Thym*, Towards International Migration Governance? The European Contribution, 289, 301f.

³²¹ *Köhler*, What government networks do in the field of migration: an analysis of selected Regional Consultative Processes, 67; *Kunz/Lavenex/Panizzon*, Introduction: Governance through partnerships in international migration, 1, 6ff; *Thym*, Towards International Migration Governance? The European Contribution, 289, 293ff.

³²² *Betts*, The global governance of migration and the role of trans-regionalism, 23, 35; *Carrera/Hernandez i Sa-grera*, Mobility Partnerships, 97; *Hunger/Rother*, Internationale Migrationspolitik, S. 271ff; *Lavenex/Stucky*, 'Partnering' for migration in EU external relations, 116; *Thym*, Towards International Migration Governance? The European Contribution, 289, 293.

³²³ Vgl. *Kunz/Lavenex/Panizzon* (Hrsg.), Multilayered migration governance; *Thym*, Towards International Migration Governance? The European Contribution, 289, 298f.

³²⁴ *Betts*, Global migration governance, S. 1ff; *Kunz/Lavenex/Panizzon*, Introduction: Governance through partnerships in international migration, 1; *McGregor*, A history of global migration governance.

c. Nutzung nach sozialwissenschaftlichen Vorgaben

Fraglich ist auch, ob sich aus dem Bereich der Sozialwissenschaften Vorgaben für eine Nutzung der Governance-Theorien grundsätzlich oder für die Rechtswissenschaften ergeben. Dies hängt vor allem von dem Umstand ab, ob die Governance-Theorien als Theorie großer, mittlerer oder geringer Reichweite verstanden werden muss.³²⁵

Theorien großer Reichweite sind abstrakt formuliert und versuchen hyperkomplexe Sachverhalte abschließend zu beschreiben (bspw. Systemtheorie).³²⁶ Solche Theorien müssen unweigerlich empirisch konkretisiert werden, um sie auf einen Sachverhalt anwenden zu können, da sie grundsätzlich nur einen analytischen Rahmen für diese Sachverhalte bieten.³²⁷ Dies bedeutet, dass die Voraussetzungen der Theorien meist erst durch Konkretisierung und Fokussierung durch aus der Theorie abgeleiteten Modellierungen für spezielle Probleme anwendbar gemacht werden müssen. Theorien mittlerer Reichweite sind demgegenüber spezialisiert auf einen umgrenzten Bereich von Sachverhalten und versuchen diese zu beschreiben (bspw. Korporatismustheorie).³²⁸ Diese Theorien müssen allerdings Realitätsannahmen treffen, die oft nur unter bestimmten Rahmenbedingungen vorliegen.³²⁹ Übrig bleiben Theorien geringer Reichweite, die so sehr auf tatsächliche Sachverhalte beschränkt sind, dass sie zwar diese Sachverhalte konkret beschreiben können, die Komplexität der Realität allerdings unberücksichtigt bleibt (bspw. die Theorie der Anspruchsspirale im deutschen Gesundheitswesen).³³⁰

Je nach Theorietyp unterscheidet sich demnach, wie mit dieser Theorie umgegangen werden kann. Fraglich ist, wie die Governance-Theorien zu kategorisieren sind. Sicher ist, dass es sich nicht um Theorien von geringer Reichweite handelt, da die Governance-Theorien grundsätzlich Fachübergreifen in jeglichen Steuerungsbereichen angewendet werden könnte. Zu klären ist deshalb, ob die Governance-Theorien eine Theorie weiter oder mittlerer Reichweite darstellt. Für eine mittlere Reichweite könnte die teilweise starke Konzentration auf die Frage der Steuerung sprechen, die in den Governance-Theorien angelegt ist. Es handelt sich bei den Governance-Theorien immer noch um eine Art Steuerungstheorie, die einen bestimmten Bereich

³²⁵ Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 12f; Vgl. Tent/Ziegler, A course in model theory.

³²⁶ Gaiser, Das Potential und Design von Universaltheorien, S. 129; Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 11f; Troitzsch, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 136.

³²⁷ Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 12.

³²⁸ Merton, Social theory and social structure; Zur Kritik an dem Begriff: Schmid, Berliner Journal für Soziologie 20 (2010), 383; Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 13.

³²⁹ Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 13.

³³⁰ Vgl. Gildemeister, Doing Gender: eine mikrotheoretische Annäherung an die Kategorie Geschlecht, 409; Vgl. Knapp, Kaufentscheidungen — Ihre „Erklärung“ in Mikrotheorie und Marketing, 131; Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 12f.

gesellschaftlichen Handelns abbilden soll. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass das besondere Merkmal der Governance-Theorien ist, Steuerung durch unterschiedlichste Mittel und Akteur:innen berücksichtigen zu können. Wie bereits dargelegt ist gerade der Bereich der möglichen Steuerungsmittel sehr weit gefasst und unterliegt kaum Einschränkungen.³³¹ Auch im Vergleich zur Korporatismustheorie, die als Theorie mittlerer Reichweite gilt und sich nur auf gesellschaftliche Teilhabe an politischen Prozessen fokussiert, wirken die Governance-Theorien viel weiter angelegt.³³² So ist der Korporatismus neben anderen Steuerungsmitteln sogar Teil der Governance-Theorien. Ergänzend zu dieser Abgrenzung ist ein Beispiel für Theorien weiter Reichweite die Systemtheorie, die ebenfalls bereits als Steuerungstheorie vorgestellt wurde und die deshalb in eine ähnliche Kategorie der Reichweiten fallen dürfte wie die Governance-Theorien, da beide Steuerung umfassend beschreiben wollen.³³³ Zudem lassen sich die Governance-Theorien weder zeitlich noch geografisch eingrenzen, sondern sie gelten umfassend, was auch die Ansätze der Global-Governance zeigen.³³⁴ Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass die Governance-Theorien in ihrem Wirkungs- und Definitionsumfang eine solche Reichweite aufweisen, dass sie als Theorie großer Reichweite verstanden werden müssen.

Die Governance-Theorien stellen aufgrund dessen vor allem einen analytischen Rahmen dar, der Steuerung von Gesellschaft so genau wie möglich beschreiben soll.³³⁵ Daraus ergeben sich allerdings Schwierigkeiten für die Anwendung auf konkrete Sachverhalte. So besteht im Bereich von Theorien mit großer Reichweite das grundsätzliche Problem der Abkoppelung von Theorie und Praxis, da aufgrund der Komplexität der Theorien die Einzelbestandteile der Realität nicht mehr untersucht werden können.³³⁶ Durch diese abstrakte Weite und fehlende Beweisbarkeit bleiben bestimmte Bereiche der Theorie in der praktischen Anwendung „unausgefüllt“.³³⁷ Theorien weiter Reichweite sind deshalb grundsätzlich nicht auf zu lösende Probleme anwendbar, sofern die Leerstellen nicht durch konkrete empirische Zusammenhänge und Annahmen behoben werden können.³³⁸ Fraglich ist deshalb, wie diese Lücken gefüllt werden können, um Anwendbarkeit herzustellen.

³³¹ Kapitel 2, III, 7, a.

³³² Zur Einordnung: *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Korporatismus, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17752/korporatismus>.

³³³ *Gaiser*, Das Potential und Design von Universaltheorien.

³³⁴ *Reder*, Global governance, S. 235ff.

³³⁵ *Schubert/Bandelow*, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 11; *Troitzsch*, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 136.

³³⁶ *Anhalt*, Komplexität der Erziehung, S. 170; *Schubert/Bandelow*, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 11.

³³⁷ *Schubert/Bandelow*, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 12; *Troitzsch*, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 136.

³³⁸ *Clarke/Primo*, A model discipline, S. 69; *Schubert/Bandelow*, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 12; *Troitzsch*, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 136f.

Dafür kommt eine Modellerstellung aus der Theorie in Betracht.³³⁹ Modelle vereinen drei Merkmale (Abbildungsmerkmal, Verkürzungsmerkmal und pragmatisches Merkmal), wodurch sie die Abstraktheit von Theorien durch Annahmen und gezielte Empirie konkretisieren und eine analytische Anwendbarkeit für präzise Probleme schaffen.³⁴⁰ Modelle sind vereinfachte Abbildungen der Realität.³⁴¹ Dies bedeutet, dass Modelle sowohl dazu in der Lage sind sich auf zu erforschende Aspekte bestehender Probleme, als auch auf das dafür erforderliche theoretische Fundament zu fokussieren, um spezielle Forschungsfragen wie die Steuerungsfähigkeit von Normen zu untersuchen. Für den Bereich der Untersuchung durch die Governance-Theorien würde dies bedeuten, dass die Governance-Theorien nicht direkt angewendet werden können, sondern ein Modell für den konkreten Sachverhalt entwickelt werden müsste, da nur so die eingangs beschriebene Problemlage zu analysieren ist.³⁴² Diese Modellierung wird dabei so aus den Governance-Theorien erarbeitet, dass sie die essenziellen Vorgaben der Theorien beinhaltet und sich gleichzeitig auf die Steuerungsproblematik fokussieren kann. Ein Modell aus den Governance-Theorien bietet demnach die Möglichkeit der fokussierten Steuerungsanalyse von Normen in der Problemlage.

IV. Modellanalyse

Nachdem festgestellt wurde, dass es für eine Untersuchung der Steuerung des Migrationsrechts in der dargelegten Problemlage eines aus den Governance-Theorien abgeleiteten Modells bedarf, soll im Folgenden zuerst festgelegt werden, welche abstrakten Voraussetzungen das Modell aufweisen muss, um einen Lösungsbeitrag für die eingangs definierte Problemlage leisten zu können. Danach muss untersucht werden, wie ein solches Modell erarbeitet oder übertragen werden könnte. Im Anschluss daran kann dargelegt werden, wie das Modell konkret anzuwenden ist.

1. Voraussetzungen

Bevor ein anzuwendendes Modell gewählt werden kann, müssen abstrakt Voraussetzungen festgelegt werden, die das Modell für die vorliegende Untersuchung beinhalten sollte. Grundsätzlich sind alle Modelle wie aufgezeigt dazu in der Lage, reale Komplexität zu reduzieren und

³³⁹ Schubert/Bandelow, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 9; Troitzsch, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 142f.

³⁴⁰ Anhalt, Komplexität der Erziehung, S. 169; Clarke/Primo, A model discipline, S. 69; Stachowiak, Allgemeine Modelltheorie, S. 131ff; Troitzsch, Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, S. 137.

³⁴¹ Anhalt, Komplexität der Erziehung, S. 171.

³⁴² Vgl. Anhalt, Komplexität der Erziehung, S. 172.

sich auf einen zu untersuchenden Teil zu fokussieren.³⁴³ Dies ist auch für die vorliegende Untersuchung sehr nützlich, da in der Problemlage Komponenten bestehen, die unbekannte Variablen³⁴⁴ beinhalten könnten und die Problemlage selbst so komplex und unübersichtlich ist, dass sie als Ganzes nicht zu analysieren ist.³⁴⁵ Diese Komplexität, die von den Governance-Theorien gespiegelt wird, kann durch ein Modell herabgesetzt werden. Die Wahl eines Modells wird die Problemlage demnach für die rechtswissenschaftliche Arbeit beherrschbar und analysierbar machen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Modell insofern allgemeingültig sein sollte, als es sich nicht auf vollkommen fremde Politik- oder Rechtsbereiche fokussiert, die eventuell mit dem Migrationsrecht nur schwer zu vergleichen wären. Daneben muss das Modell aber auch fähig sein, sich nicht nur auf Steuerung gemäß den Governance-Theorien zu konzentrieren, sondern vor allem einen Fokus auf Steuerung durch Recht legen zu können. Das Recht einschließlich dessen Steuerungskraft muss durch das Modell beschrieben werden können und es darf sich nicht um ein Modell handeln, welches nur den engen Governance-Begriff abbildet.

Zudem entspringt die gesamte Begutachtung der Aufgabe eine Problemlösung für die eingangs beschriebene tatsächliche Problemlage zu gestalten. Fokus der gesamten Untersuchung ist das konkrete Problem. Daraus folgt, dass es für die Lösung eines Modells bedarf, das wiederum ebenso problemorientiert arbeitet, als Ziel ebenfalls die Problemlösung von Steuerungsproblemen definiert und deshalb nicht nur ein bloß beschreibendes Modell zur Steuerung darstellt. Daraus ergeben sich vier Grundvoraussetzungen für die Auswahl eines Analysemodells:

- Das Modell muss die Komplexität der Problemlage so weit herabsetzen, dass diese im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung gelöst oder verbessert werden kann.
- Das Modell muss *allgemein* formuliert sein und soll sich nicht auf bestimmte Rechtsbereiche beziehen.
- Das Modell muss sich auf einen rechtlichen Zugriff und demnach Recht als Steuerungsmittel fokussieren können.
- Das Modell muss problemorientiert angewendet werden können.

³⁴³ Kapitel 2, III, 9, d.

³⁴⁴ Wie gezeigt die Zusammenhänge von Migrationsursachen, Klima, Wetter etc. die so individuell sind, dass sie in dieser Untersuchung nicht alle berücksichtigt werden könnten.

³⁴⁵ *Anhalt*, Komplexität der Erziehung, S. 172; *Stachowiak*, Allgemeine Modelltheorie, S. 131ff.

2. Auswahl

Für die vorliegende Untersuchung gibt es verschiedene Möglichkeiten, wie ein Modell zur Problemlösung herangezogen werden könnte. Einerseits könnte ein eigenes Modell mit angemessenen Vorgaben aus den Governance-Theorien entwickelt werden. Andererseits ist es auch möglich, auf schon vorliegende Modelle zurückzugreifen, wenn sie die genannten Voraussetzungen erfüllen.

So leitet *Glohr* beispielsweise ein Modell aus den Governance-Theorien ab, dass Steuerung von IT-Organisationen beschreiben und analysieren soll.³⁴⁶ Dieses ist allerdings explizit auf den IT-Bereich zugeschnitten und nicht allgemein formuliert. Eine Anwendung auf das Migrationsrecht wäre demnach eher schwer. Dieses Problem liegt ebenfalls bei *Pfaffenzeller* vor, der Governance in einem unternehmerischen Kontext in Bezug auf Non-Profit-Organisationen behandelt.³⁴⁷ Und auch für den Bildungsbereich bestehen verschiedene Modellgrundlagen.³⁴⁸ Diese Beispiele zeigen, dass Modelle nach ihrem Zweck oft direkt auf konkrete Sachverhalte angewendet werden, weshalb sie speziell für diese entwickelt wurden. Dies ist allerdings für die vorliegende Untersuchung problematisch, weil so ein Modell aus einem fachfremden Gebiet auf das Migrationsrecht angewendet werden würde.³⁴⁹

Anders ist es aber im Fall des New-Governance-Ansatzes von *Dose*,³⁵⁰ der ebenfalls die Problematik der Steuerungstheorien erkennt, dass Steuerung nur in eingeschränktem Maß überhaupt beschrieben werden kann.³⁵¹ Aus diesem Grund sieht er das Erfordernis, einen allgemeingültigen Ansatz zu erarbeiten, der Steuerung effektiv beschreiben kann.³⁵² Sein Ansatz ist nicht auf konkrete tatsächliche Sachverhalte bezogen, sondern versucht, um Allgemeingültigkeit herzustellen, unterschiedliche Aspekte einzubeziehen.³⁵³ Daraus ergibt sich ein allgemeiner Ansatz, dessen es in der vorliegenden Untersuchung bedarf.³⁵⁴

Dose teilt seine Arbeit in verschiedene Schritte der Steuerungsuntersuchung ein, indem er in einem ersten Anwendungsschritt zu analysieren vorsieht, ob gesellschaftliche Probleme vorliegen, die Steuerungsdefizite auslösen können.³⁵⁵ Ausgehend von den festgestellten steuerungsdefizitauslösenden Problemen ordnet er diesen Steuerungsinstrumente zu, die nach einer

³⁴⁶ Vgl. *Glohr*, Governance-Modelle, 87.

³⁴⁷ Vgl. *Pfaffenzeller*, Die Governance von Nonprofit-Organisationen. Ein institutionenökonomischer Ansatz.

³⁴⁸ Vgl. *Schrader et. al.* (Hrsg.), Governance von Bildung im Wandel.

³⁴⁹ Kapitel 2, IV, 1.

³⁵⁰ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung.

³⁵¹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 18; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 75.

³⁵² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 19ff.

³⁵³ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 23.

³⁵⁴ Kapitel 2, IV, 1.

³⁵⁵ *Dose*, Problemorientierte politische Steuerung, 315, 317; Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 24.

umfassenden Analyse besonders geeignet für die Lösung dieser Probleme sein werden.³⁵⁶ Diese Steuerungsinstrumente werden genau kategorisiert und beschrieben, da auch eine effektive Anwendung dieser Steuerungsinstrumente gewährleistet werden muss.³⁵⁷ *Dose* vereinfacht den Steuerungsprozess also, indem er Steuerungsinstrumente von den jeweiligen Problemen abhängig macht.³⁵⁸ Ausgangspunkt sind immer die gesellschaftlichen Probleme, die gelöst werden sollen.³⁵⁹ Der Autor erfüllt damit zwei weitere der eingangs genannten Voraussetzungen.³⁶⁰ Auf der einen Seite reduziert er die Untersuchung der Steuerungsfähigkeit auf wenige Anwendungsschritte, was die Komplexität herabsetzt und deshalb eine Problemanalyse ermöglicht. Auf der anderen Seite ist es Ziel der Arbeit, gesellschaftliche Probleme zu lösen, und *Dose* arbeitet durchgehend problemorientiert mit der gesellschaftlichen Problematik als Ausgangspunkt. Außerdem sind die Steuerungsinstrumente, welche *Dose* in seiner Arbeit analysiert, grundsätzlich durch Recht anwendbar und der gesamte Ansatz konzentriert sich auf den verbesserten Einsatz dieser Steuerungsinstrumente, weshalb die letzte Voraussetzung für ein anzuwendendes Modell, die Möglichkeit der Konzentration auf Recht, ebenfalls gegeben ist. Dieser Ansatz würde deshalb die Voraussetzungen – Komplexitätsherabsetzung, allgemeine Formulierung, Fokussierung des Rechts und Problemorientierung – erfüllen.

Problematisch könnte sein, dass *Dose* selbst nicht von Modell, sondern Ansatz spricht. Dem kann zwar entgegengehalten werden, dass die Begriffe von Theorie, Modell und Ansatz oft nicht stringent benutzt werden und es deshalb nicht allein auf die Begrifflichkeit ankommt, sondern auf die tatsächlichen Gegebenheiten.³⁶¹ Dennoch bedeutet dies für die stringente Verwendung der Begrifflichkeiten in dieser Untersuchung, dass zuerst überprüft werden muss, ob es sich bei *Doses* Arbeit um ein Modell unter der hier genannten Definition handelt. Wie bereits dargelegt, sind die allgemeinen Merkmale von Modellen Abbildung, Verkürzung und Pragmatismus.³⁶² Das Abbildungsmerkmal beschreibt, dass Modelle grundsätzlich natürliche oder künstliche Originale abbilden.³⁶³ Das Modell von *Dose* bildet die Steuerungsmöglichkeiten von Steuerungsinstrumenten und deren Problembezug ab. Es ist demnach ein in der Komplexität herabgesetztes Abbild von Steuerung der Gesellschaft. Außerdem erfassen Modelle durch ihr

³⁵⁶ *Dose*, Problemorientierte politische Steuerung, 315, 325f; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 24f.

³⁵⁷ *Dose*, Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, 19, 39; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 25; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 85ff.

³⁵⁸ *Dose*, Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, 19, 39; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 25.

³⁵⁹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 20.

³⁶⁰ Vgl. Kapitel 2, IV, 1.

³⁶¹ *Schubert/Bandelow*, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, 7f.

³⁶² *Krcmar*, Modellierung, 31; *Rophol*, Philosophische Rundschau 25 (1978), 133, 135; *Stachowiak*, Allgemeine Modelltheorie, S. 131ff.

³⁶³ *Anhalt*, Komplexität der Erziehung, S. 178; *Stachowiak*, Allgemeine Modelltheorie, S. 131.

Verkürzungsmerkmal nicht alle Komponenten, die in der Realität bestehen.³⁶⁴ Wie bereits dargelegt verkürzt *Doses* Darstellung Steuerung auf drei wesentliche Aspekte, die auf einen Problembezug ausgerichtet sind. Verkürzt werden muss die Realität beispielsweise vor allem durch die Annahme, dass effektive Mechanismen zur Steuerung vorliegen (bspw. eine effektive Verwaltung) und die Steuerungsmaßnahmen grundsätzlich demokratisch legitimiert sind.³⁶⁵ Der Ansatz von *Dose* arbeitet demnach ebenfalls mit Verkürzungen, um die komplexe Lage zu analysieren. Pragmatismus als drittes Merkmal beschreibt, dass Modelle ihren Originalen zwar zugeordnet werden können, sie sich aber zur Untersuchung bestimmter Bereiche von diesen lösen können, um sich auf bestimmte Zeitpunkte, Subjekte oder Operationen (Untersuchungsgegenstand) beziehen zu können.³⁶⁶ So liegt es auch bei *Dose*. Grundlage seiner Arbeit sind Erkenntnisse der Governance-Theorien, da er auf diese Bezug nimmt und auch seinen Ansatz als New-Governance beschreibt.³⁶⁷ Für den Bezug zu den Governance-Theorien spricht auch die Auswahl der Steuerungsinstrumente, die eher auf Kooperation als auf hierarchische Steuerung ausgerichtet sind.³⁶⁸ Dennoch ist laut *Dose* die zentrale Aufgabe die Erstellung eines allgemeinen Analysewerkzeugs für die Untersuchung der Steuerungskraft von Instrumenten, weshalb er sich teilweise zu Analysezielen aus dem Bereich der Governance-Theorien entfernt und Policy-analytische Aspekte einbezieht.³⁶⁹ Er folgt also pragmatisch seinem konkreten Ziel, weshalb auch das pragmatische Merkmal der Modelldefinition erfüllt ist.

Aus dieser Darstellung ergibt sich, dass es sich bei dem Ansatz von *Dose* um ein Governance-Modell mit dem Ursprung in den Governance-Theorien handelt. Besonders vorteilhaft ist die Zugrundelegung des Steuerungsbegriffs der Governance-Theorien, der aufgrund seiner Weite die rechtswissenschaftlichen Steuerungs begriffen gemäß § 1 I AufenthG und Art. 79 AEUV beinhaltet.³⁷⁰ Es handelt sich um ein Modell, welches die eingangs aufgestellten Voraussetzungen erfüllt. Aus diesem Grund soll das New-Governance-Modell von *Dose* Grundlage für die Untersuchung der Steuerung in der Problemlage sein.

³⁶⁴ *Anhalt*, Komplexität der Erziehung, S. 179; *Krcmar*, Modellierung, 31; *Stachowiak*, Allgemeine Modelltheorie, S. 132.

³⁶⁵ *Dose*, Problemorientierte politische Steuerung, 315, 325; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 21.

³⁶⁶ *Stachowiak*, Allgemeine Modelltheorie, S. 132f.

³⁶⁷ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 422; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung, 78.

³⁶⁸ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 265ff.

³⁶⁹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135ff; Vgl. *Marin*, Introduction, 13.

³⁷⁰ Kapitel 2, II, 2.

3. Anwendung in der Rechtswissenschaft

Obwohl sich das New-Governance-Modell für eine Untersuchung der Problemlage eignet, muss vor seiner Anwendung allerdings untersucht werden, in welcher Form solche Modelle aus anderen Disziplinen in den Rechtswissenschaften angewendet werden können. Es gibt seitens der Rechtswissenschaften keine genauen Regelungen, unter welchen Voraussetzungen interdisziplinäres Wissen oder Methodik übertragen werden könnte.³⁷¹ Einigkeit besteht jedoch darin, dass eine Übertragung von fremder Methodik grundsätzlich schwierig ist, da durch die Übertragung und Anpassung Fundamente der Wissenschaftsgebiete (bspw. Rechtswissenschaftliche Dogmatik) verschwimmen oder ausgeschlossen werden.³⁷² Dies hätte ungenaue oder unbrauchbare wissenschaftliche Ergebnisse zur Folge und würde deshalb auch im Kontrast zu dem Ziel besserer Untersuchungsmöglichkeiten durch Methodikadaption stehen. Im Ergebnis müssen deshalb diese Fundamente bei der Übertragung gewahrt und die einzelnen Methodiken und Untersuchungen im Kontext sowie der Erkenntnisstand der einzelnen Wissenschaftsgebiete bzw. -disziplinen berücksichtigt werden.³⁷³

Ein Ansatz, um dieses Konstrukt zwischen Wahrung der Eigenständigkeit der Wissenschaftsgebiete und gleichzeitiger Verbindung der Methodik zu einer einheitlichen Untersuchung zu gewährleisten, könnte die Integration von nicht juristischem Wissen nach dem Vorbild der Kollisionsnormen aus dem Internationalen Privatrecht sein.³⁷⁴ Häufig werden Normen anderer Rechtsordnungen durch deutsche Gerichte angewandt, ohne dass sie Bestandteil der deutschen Rechtsordnung werden würden.³⁷⁵ Daraus ergibt sich ein Nutzen für die Problemlösung eines bestimmten Sachverhalts, ohne dass das Fundament der deutschen Rechtsordnung infrage gestellt werden würde.³⁷⁶

In dieser Form könnte ebenso das New-Governance-Modell integriert werden. So müssten die sozialwissenschaftlichen Zusammenhänge der Untersuchung in ihren einzelnen Stufen weiter berücksichtigt werden, um überhaupt Steuerung sozialwissenschaftlich, aber auch als

³⁷¹ Vgl. *Augsberg*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, 3; *Möllers*, Vorüberlegungen zu einer Wissenschaftstheorie des öffentlichen Rechts, 151; *Röhl/Arnauld/Volkmann* (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität.

³⁷² *Augsberg*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, 3, 16; *Möllers*, Vorüberlegungen zu einer Wissenschaftstheorie des öffentlichen Rechts, 151, 158; *Röhl/Arnauld/Volkmann* (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, S. 27.

³⁷³ *Augsberg*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, 3, 15; *Möllers*, Vorüberlegungen zu einer Wissenschaftstheorie des öffentlichen Rechts, 151, 158; *Röhl/Arnauld/Volkmann* (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, S. 27.

³⁷⁴ *Augsberg*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, 3, 25.

³⁷⁵ *Augsberg*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, 3, 25.

³⁷⁶ *Augsberg*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, 3, 25; *Möllers*, Vorüberlegungen zu einer Wissenschaftstheorie des öffentlichen Rechts, 151, 172ff; *Röhl/Arnauld/Volkmann* (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, S. 16.

rechtlichen Zugriff beschreiben zu können. Dies beinhaltet auch, dass die sozialwissenschaftlichen Definitionen beispielsweise der kategorisierten gesellschaftlichen Probleme weiterhin im sozialwissenschaftlichen Kontext verstanden werden müssten, um eine Untersuchung der Steuerungsfähigkeit nach dem Standard des Modells sicherstellen zu können. Dadurch könnten die Grenzen der sozialwissenschaftlichen Seite gewahrt werden. Die Grundstruktur des New-Governance-Modells stellt die „anzuwendende Kollisionsnorm“ aus dem Beispiel des Internationalen Privatrechts dar. Diese Grundstruktur muss als Mittel zur Problemlösung in die rechtswissenschaftliche Problemanalyse integriert bzw. in gewisser Weise subsumiert werden. Dies kann auf der einen Seite dadurch geschehen, dass sich der Untersuchungsgegenstand streng am Recht, also an konkreten Normen, orientiert, die durch die übertragene Methodik untersucht werden sollen. Auf der anderen Seite kann eine Eingliederung dadurch erfolgen, dass gemeinsame Anknüpfungspunkte (wie beim Kollisionsrecht) gefunden werden, um die Verbindung zwischen Sozialwissenschaft und Rechtswissenschaft an diesen Punkten herzustellen, sodass eine verknüpfte Untersuchung entsteht, ohne dass sich die Wissenschaftsbereiche zu sehr vermischen.³⁷⁷ Dies kann beispielsweise durch rechtswissenschaftliche Regelungsstrukturen geschehen, die durch sozialwissenschaftliche Ergebnisse definiert werden.³⁷⁸ Dadurch entsteht eine Untersuchung, in der unterschiedliche Wissenschaftsgebiete Hand in Hand gehen und diese dennoch in Synthese und Untersuchung getrennt sind.³⁷⁹ Konkret bedeutet dies, dass die Stufen des New-Governance-Modells sozialwissenschaftlich definiert werden, diese allerdings zur Analyse von Normen eingesetzt werden und eine Verbindung zwischen Methodik und Untersuchungsgegenstand an Anknüpfungspunkten geschehen soll, die sich aus einer Subsumierbarkeit zwischen sozialwissenschaftlichem Modell und Rechtswissenschaften ergeben.

V. Modellanwendung des New-Governance-Modells

In einem nächsten Schritt wird das New-Governance-Modell auf den Untersuchungsgegenstand angewendet werden, um ein Modell für die bestehende Problemlage im Migrationsrecht zu erhalten. Dazu soll zuerst das New-Governance-Modell genauer vorgestellt werden, um beschreiben zu können, welche konkreten Voraussetzungen es beinhaltet und welche davon auf das Migrationsrecht übertragen werden müssen. Dargelegt wird auch, wie die Erkenntnisse aus dem Bereich des New-Governance-Modells für das Migrationsrecht nutzbar gemacht werden können. Danach sollen diese konkreten Voraussetzungen im Bereich der Problemlage und des

³⁷⁷ Vgl. *Augsberg*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, 3, 16.

³⁷⁸ Kapitel 2, III, 9, b.

³⁷⁹ *Röhl/Arnauld/Volkmann* (Hrsg.), Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität, S. 16.

Untersuchungsgegenstands angewendet werden, was einer Untersuchung von Normen mittels des Modells entspricht. Aus dieser Modellanwendung folgen Optimierungsvorschläge für die Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstands, welche anschließend der rechtswissenschaftlichen Überprüfung unterzogen werden können.

1. Ziele und Anwendungsvoraussetzungen des New-Governance-Modells

Das New-Governance-Modell wurde von *Dose* im Rahmen seiner Habilitationsschrift entwickelt.³⁸⁰ Ausgangspunkt seiner Überlegungen war, dass trotz des starken Pessimismus, welcher die Steuerung von Gesellschaft in den Sozialwissenschaften betraf, eine Steuerung trotzdem unbedingt notwendig sei und deshalb neue Wege und Modelle entwickelt werden müssten.³⁸¹ Der Autor legt Probleme in der Steuerungsforschung dar, welche dazu führen, dass keines der vorliegenden Modelle umfassende und aussagekräftige Ergebnisse im Bereich der Steuerungsfähigkeit geben kann.³⁸² Ziel seiner Arbeit ist es daher, ein Modell zu entwickeln, das die bestehenden Probleme weitestgehend beseitigt und gleichzeitig ein Tool für die Wissenschaft aufgezeigt wird, welches eine „aufgeklärte Steuerung“ möglich macht.³⁸³ Als Ergebnis soll das Modell die Steuerungsfähigkeit verschiedener Steuerungsversuche bewerten können.³⁸⁴ Zur Erstellung dieses Modells verwendet *Dose* einen weiten Governance-Begriff, welcher die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit nicht vollkommen ausblendet.³⁸⁵

Als Ansatzpunkt für die Revision durch Modelle sieht *Dose*, dass zu wenig Wissen über die Wirkungszusammenhänge und Problematiken innerhalb der Gesellschaft bestehen.³⁸⁶ Dieses fehlende Wissen führt dazu, dass eine Steuerung der Gesellschaft oft nicht möglich sein kann.³⁸⁷ Daraus folgt aber auch, dass ein neues Modell problemorientiert gerade diese gesellschaftlichen Probleme aufgreifen muss, damit der *Problemlösungsansatz* im Vordergrund des neuen Modells stehen kann.³⁸⁸

³⁸⁰ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung.

³⁸¹ *Dose*, Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, 19; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 17; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 77.

³⁸² *Dose*, Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, 19, 32ff; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 18f; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 77.

³⁸³ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 19ff.

³⁸⁴ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 125.

³⁸⁵ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 19ff; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 78.

³⁸⁶ *Dose*, Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, 19, 38; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135.

³⁸⁷ *Böhret*, Folgen; Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135; *Görlitz* (Hrsg.), Umweltpolitische Steuerung; *Landfried*, Politikorientierte Folgenforschung; *Voigt* (Hrsg.), Politik und Recht.

³⁸⁸ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135ff; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 80; *Scharpf*, Handbuch der Verwaltung 1974, 1.

Beginnend mit der Frage nach Wirkungszusammenhängen und gesellschaftlichen Probleme muss nach *Dose* in einem ersten Analyseschritt versucht werden, diese Zusammenhänge zu identifizieren und zu ordnen.³⁸⁹ Zur Ordnung und Konkretisierung dieser hypothetischen Wirkungszusammenhänge verwendet er Kausal-, Interventions- und Aktionshypothesen.³⁹⁰ Ausgehend von diesen kann festgelegt werden, welche Wirkungszusammenhänge nach dem Steuerungsziel bestehen sollen, welche dann anhand seines Modells auf die Steuerungsfähigkeit hin untersucht werden können.³⁹¹ Diese Hypothesen sollen dabei helfen, den erwarteten Wirkungszusammenhang zwischen der Steuerungshandlung und dem damit verbundenen Zweck darzustellen.³⁹² Die Aufteilung in die drei genannten Hypothesenarten ist notwendig, um die komplizierten Zusammenhänge besser darstellen zu können.³⁹³ Nachdem die Hypothesen für den Bereich des zu untersuchenden Migrationsrechts formuliert wurden, können sie anhand seines Modells getestet werden.

Neben der Darstellung der Wirkungszusammenhänge, welche bei der Steuerung bestehen sollen, ist es genauso relevant, die Probleme, die in der Gesellschaft herrschen, schematisch zu untersuchen.³⁹⁴ Dazu zeigt *Dose* diese gesellschaftlichen Probleme, welche die Steuerungsdefizite explizit auslösen können systematisch auf und bezieht diese in den Hypothesentest ein.³⁹⁵

Für die vorliegende Arbeit müssten demnach die gesellschaftlichen Probleme anhand des Untersuchungsgegenstandes, welche die Steuerungsdefizite auslösen, untersucht werden. Dies bedeutet konkret, dass für die vorliegende Untersuchung die systematisierten Probleme des Modells in Normen sichtbar gemacht werden müssen. Dies kann dadurch gelingen, dass durch den vorgeschlagenen Zwischschritt aus dem Internationalen Privatrecht zuerst die systematisierten gesellschaftlichen Probleme des New-Governance-Modells nach diesen definiert werden. Im Anschluss muss in einer Art Subsumtion (durch empirische Forschung) untersucht und dargelegt werden, inwiefern die Probleme aus dem sachfremden Modell im rechtlichen Untersuchungsgegenstand vorliegen. Erst nach dieser Analyse der Probleme kann nach *Doses* Modell in einem nächsten Schritt untersucht werden, welche Steuerungsinstrumente (Governance-

³⁸⁹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135.

³⁹⁰ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 23; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 81ff; Vgl. *Rossi/Lipsey/Henry*, Evaluation; *Wright*, Quantitative methods and statistics.

³⁹¹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 23; *Wright*, Quantitative methods and statistics.

³⁹² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 125ff.

³⁹³ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 125ff; Vgl. *Rossi/Lipsey/Henry*, Evaluation; Vgl. *Wright*, Quantitative methods and statistics.

³⁹⁴ *Dose*, Problemorientierte politische Steuerung, 315, 317.

³⁹⁵ *Dose*, Problemorientierte politische Steuerung, 315, 317; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 138ff.

Strukturen, Regelungsstrukturen) für die identifizierte Problematik angemessen sind, um diese zielorientiert zu lösen.³⁹⁶

Diese Frage, welche Steuerungsinstrumente in welcher gesellschaftlichen Problematik angewendet werden können, untersucht *Dose* anhand verschiedener Kriterien.³⁹⁷ Sein Ergebnis sind Problem- und Instrumentenpärchen, die das gesellschaftliche Problem aufheben können.³⁹⁸ *Doses* Analyse der Steuerungsfähigkeit hat seine Grundlagen in der Governance-Forschung, wird aber von etablierten Analysemethoden der Policy-Forschung ergänzt.³⁹⁹ Dem Modell und der Übertragungsmethode des Internationalen Privatrechts folgend, müssen demnach nach der Problemanalyse die möglichen Steuerungsinstrumente auch im Recht lokalisiert und eventuell angepasst werden. Dazu müssten die Steuerungsinstrumente im jeweiligen Kontext des Modells definiert werden (Definition), um im rechtswissenschaftlichen Kontext zu analysieren, ob Äquivalente dieser Definitionen im Untersuchungsgegenstand vorliegen (Subsumtion). Im Ergebnis können Aussagen über das Vorliegen etwaiger Steuerungsinstrumente im Untersuchungsgegenstand getroffen werden.

Als letzten und ebenfalls entscheidenden Schritt legt *Dose* für die einzelnen Steuerungsinstrumente aber auch Erfolgsfaktoren fest.⁴⁰⁰ Er kommt nämlich zu dem Ergebnis, dass die bloße Etablierung von Steuerungsinstrumenten nicht genügt.⁴⁰¹ Vielmehr müssen diese ebenfalls problemorientiert umgesetzt sein, um tatsächliche Probleme, welche die Steuerungsdefizite verursachen, lösen zu können.⁴⁰² Bei dieser problemorientierten Etablierung helfen die Erfolgsfaktoren, die bestimmte Voraussetzungen festlegen, damit ein Steuerungsinstrument in der Praxis auch effektiv steuert.⁴⁰³ Für die Modellanwendung bedeutet dies, dass bestehende Steuerungsinstrumente auch anhand der Erfolgsfaktoren auf ihre Effektivität hin untersucht werden müssen. Konkret müssen die Erfolgsfaktoren so wie die Steuerungsinstrumente im Kontext des Modells definiert werden, um dann in den rechtswissenschaftlichen Kontext subsumiert zu werden.

Dose hat mit dem New-Governance-Modell ein Modell entwickelt, welches gesellschaftlichen Problemen ein Steuerungsinstrument zuordnet, welches die Steuerungsfähigkeit

³⁹⁶ *Dose*, Problemorientierte politische Steuerung, 315, 322ff; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135.

³⁹⁷ *Dose*, Problemorientierte politische Steuerung, 315, 325ff; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 241ff.

³⁹⁸ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 409ff.

³⁹⁹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, 135, 241; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 77.

⁴⁰⁰ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 241ff; Vgl. *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 77.

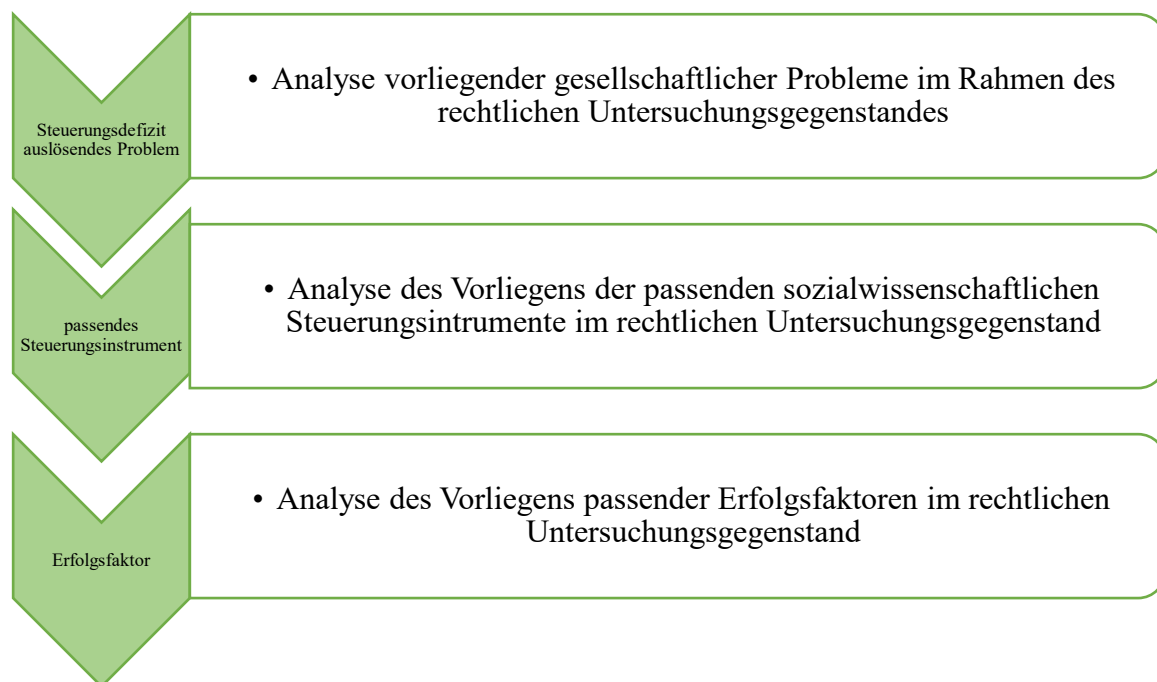
⁴⁰¹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 241.

⁴⁰² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 241.

⁴⁰³ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 433ff.

ursachenadäquat verbessern kann.⁴⁰⁴ Daraus ergibt sich ein Analysetool, welches in der vorliegenden Untersuchung angewendet werden kann. Konkret bedeutet dieser Dreischritt des Modells für die Anwendung mit rechtlichem Bezug, dass die steuerungsdefizitauslösenden Probleme, welche von *Dose* beschrieben wurden, für die Normen des Untersuchungsgegenstandes analysiert werden müssen. Nachdem diese Probleme für die untersuchten Normen herausgearbeitet wurden, kann analysiert werden, inwiefern ein angemessenes Steuerungsinstrument für die Probleme aus *Doses* Modell bereits im Gesetzestext vorliegt und inwiefern die Erfolgsfaktoren erfüllt sind oder nicht. Ähnlich wie im Internationalen Privatrecht bedeutet dies, dass die Definitionen und die methodische Einbettung im sozialwissenschaftlichen Kontext (fremdes Recht) geschehen, während die Subsumtionsleistung durch die Analyse unter den geschaffenen Definitionen in der Rechtswissenschaft geschieht. Dadurch ergibt sich unter Wahrung der jeweiligen wissenschaftlichen Kontexte eine Verknüpfung beider Wissenschaften.

Abb. 2: Dreischritt des Modells mit rechtswissenschaftlicher Nachvollziehungsebene



2. Übertragungsherausforderungen des New-Governance-Modells

Die abstrakte Darlegung der Funktionsweise des New-Governance-Modells allein gibt zwar Vorgaben für seine Anwendung im rechtswissenschaftlichen Kontext. Allerdings sollte konkreter festgehalten werden, welche Auswirkungen die direkte Modellanwendung auf die rechtswissenschaftliche Diskussion hat und auf welche rechtliche Ebene das Modell nach seiner Struktur zugreifen kann.

⁴⁰⁴ *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 84.

Wie dargelegt lässt sich das Modell in Problemanalyse, Instrumentenwahl und Erfolgsfaktoren unterteilen. Alle drei Analyseschritte können Hinweise auf die Zugriffsmöglichkeiten des Modells auf die rechtliche Ebene geben. Auf der Problemebene behandelt das Modell gesellschaftliche Steuerungsprobleme wie externe Effekte, Anpassungsmängel oder auch Informationsmängel.⁴⁰⁵ Gerade Anpassungsmängel von Migrierenden können sich in ihrer Qualifikation widerspiegeln, die nicht den Migrationspfaden, welche oft hohe Qualifikationen erfordern, entspricht.⁴⁰⁶ Dieses Beispiel deutet darauf hin, dass das New-Governance-Modell dazu in der Lage sein könnte, auf das *Thema* einer Norm (z. B. Einreisemöglichkeit für Forscher:innen oder Einreisemöglichkeit für gering Qualifizierte) zuzugreifen und dies in steuerungswissenschaftlicher Perspektive zu beleuchten. Daraus könnten sich beispielsweise konkrete Erkenntnisse über die in Zukunft benötigten Einreisemöglichkeiten in Form von unterschiedlichen Migrationspfaden ergeben oder auch die Frage beantwortet werden, welche Personengruppen tatsächlich von den geltenden Normen gesteuert werden können. Dennoch ist festzuhalten, dass die Problemanalyse für die Frage, auf welcher Ebene das New-Governance-Modell auf das Recht zugreifen kann, eher zweitrangig ist.

Wesentlicher Faktor für die Beantwortung der Frage muss die Modellebene sein, die auch die tatsächliche Lösung bereithält. Das Optimierungsmittel im New-Governance-Modell sind aber die (an die Probleme angepassten) Steuerungsinstrumente. Nur die implementierten effektiven Steuerungsinstrumente können (1) Aussagen über die Steuerungsfähigkeit von Normen treffen und (2) die Steuerungsfähigkeit durch einen modellbasierten Einsatz der Steuerungsinstrumente in den Normen verbessern. Die Steuerungsinstrumente sind demnach der ausschlaggebende Anknüpfungspunkt, der die verschiedenen Ebenen des Modells verbindet und gleichzeitig in der Lage ist, Aussagen über die rechtlichen Normen zu treffen. Die (nicht) etablierten Steuerungsinstrumente stellen demnach die Verknüpfung zwischen Modell und Rechtswissenschaften dar, die eine rechtliche Analyse unter Zugrundelegung interdisziplinärer Theorie möglich macht. Für die Frage, auf welche Ebene das Modell in rechtlichen Normen zugreifen kann, sind demnach die verwendeten Steuerungsinstrumente relevant.

Bei den Steuerungsinstrumenten des New-Governance- Modells, wie beispielsweise Netzwerkbildung, Organisationssteuerungen des Staates oder sozialwissenschaftlich komplexe Information fällt auf, dass diese vor allem strukturbildende Ansätze sind.⁴⁰⁷ Netzwerkbildungen beispielsweise lassen sich im Recht weniger durch das Thema einer Norm widerspiegeln, auf die die Problemebene des Modells in Form der Anpassungsmängel noch einen Zugriff hatte. Zwar

⁴⁰⁵ Kapitel 2, V, 5.

⁴⁰⁶ Kapitel 2, V, 5 (5).

⁴⁰⁷ Kapitel 2, V, 6.

können Netzwerke auch inhaltlich bei der Durchsuchung von Gesetzestexten ausgemacht werden, allerdings betreffen die Steuerungsinstrumente eher eine *strukturelle inhaltliche Ebene* einer Norm als die Themenebene. Daher ist festzuhalten, dass das New-Governance-Modell aufgrund der bestimmten Struktur der Steuerungsinstrumente nicht auf alle inhaltlichen Ebenen von Normen, die Bestandteil rechtswissenschaftlicher Diskussionen sind, zugreifen, sondern vor allem den strukturellen Inhalt einer Norm in steuerungswissenschaftlicher Perspektive analysieren kann. Diese Einschränkung auf einen bestimmten inhaltlichen Aspekt von Normen verdeutlicht allerdings auch eindrücklich den Verkürzungseffekt von Modellen.

So schließt die Konzentration auf die strukturelle inhaltliche Ebene unter Ausschluss der Themenebene wesentliche rechtswissenschaftliche Diskussionen aus.⁴⁰⁸ Gerade das erwähnte Beispiel, die Problematik der Einreise von gering qualifizierten Migrierenden und die fehlenden oder beschränkten Einreisemöglichkeiten für diese geringqualifizierte Personengruppe ist ein wichtiger und bereits aufgenommenen rechtswissenschaftlicher Diskurs.⁴⁰⁹ Die Schaffung von solchen Einreisemöglichkeiten, die grundsätzlich ein essenzielles Thema der Arbeitskräftegewinnung ist, aber auch für die Umsteuerungshypothese ein offensichtlicher Ansatzpunkt sein kann, muss aufgrund der Steuerungsinstrumente unberücksichtigt bleiben, auch wenn die Problemanalyse des New-Governance-Modells darauf Zugriff hätte, denn das Modell kann lediglich Probleme in diesem Bereich darstellen, aber keine thematischen Lösungsvorschläge bereitstellen. Es kann daher sein, dass einfachere Lösungsansätze durch die Verkürzung des Modells übersehen werden.

Zusätzlich erzwingt die Struktur des New-Governance-Modells bei einer rechtswissenschaftlichen Analyse die Fokussierung auf einzelne und bestimmte Normen oder Maßnahmen, da für jede einzeln die bestehenden Probleme und das Vorliegen etwaiger angemessener Steuerungsinstrumente untersucht werden muss. Der Aufwand der Modellanwendung schließt deshalb die Möglichkeit einer Gesamtanalyse aller bestehenden Steuerungsmaßnahmen im Migrationsrecht aus und die Analyse der Steuerungsfähigkeit kann vorliegend nur für einen beschränkten Abschnitt des Migrationsrechts durchgeführt werden. Dieses Vorgehen verkürzt auch die rechtswissenschaftliche Analyse, da bestimmte Normen zwar detailliert untersucht werden können, praktische Kontexte wie die Anwendung in Behörden, aber auch Kampagnen außerhalb des Gesetzes ausgeschlossen werden. Das New-Governance-Modell beschränkt daher in der konkreten Anwendung die Steuerungsuntersuchung auf festgelegte Normen des Untersuchungsgegenstandes und Ergebnisse können nicht ohne vorherige Problemanalyse auf andere

⁴⁰⁸ Vgl. *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Alternativen zum Asylantrag?.

⁴⁰⁹ Vgl. *Laczko*, *Journal for International Migration and Integration* 5 (2004), 343 ff.; *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Alternativen zum Asylantrag?.

Maßnahmen übertragen werden. Das Modell verschließt sich aber natürlich nicht gegen weitere Untersuchungen nach dem vorliegenden Vorbild.

Daneben verkürzen die anzuwendenden Lösungsoptionen in Form der Steuerungsinstrumente den rechtswissenschaftlichen Untersuchungsbereich nicht nur in Anbetracht des Untersuchungsgegenstandes, sondern auch methodisch. Eine Analyse des Vorliegens von bestimmten Steuerungsinstrumenten in zuvor klar definierten Normen wird die rechtswissenschaftliche Analyse auf die Untersuchung des Wortlauts der spezifischen Normen beschränken. Zwar können Systematik und Telos einer Norm insofern von Bedeutung sein, als sie beispielweise die Funktion eines eventuell identifizierten Steuerungsinstruments definieren und Aufschluss über die Umsetzung der Erfolgsfaktoren geben. Allerdings wird für die Untersuchung des Vorliegens von Steuerungsinstrumenten der Wortlaut das ausschlaggebende Kriterium darstellen müssen. Einschränkend kann aber festgehalten werden, dass sich diese Eingrenzung der Auslegungsmethodik nur auf die Analyse der Steuerungsinstrumente bezieht. Sobald Steuerungsinstrumente im Gesetz verankert sind, dann sind diese für die Auslegung durch die Gesetzesanwender:innen vollumfänglich offen. Die Verknüpfung von New-Governance-Modell und Recht ist somit zwar durch die Schnittstelle der Steuerungsinstrumente möglich, da Normen dahingehend untersucht werden können, ob in diesen Steuerungsinstrumente für die analysierten gesellschaftlichen Steuerungsprobleme vorliegen. Allerdings schlägt das Verkürzungselement, welches Modellen zugrunde liegt, auch auf die rechtswissenschaftliche Analyse durch.

Obwohl die Übertragung des Modells also große Auswirkungen auf die rechtswissenschaftliche Analyse haben kann, stehen den Nachteilen aber auch Vorteile gegenüber, die ein weiteres Vorgehen mehr als rechtfertigen. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass das Verkürzungsmerkmal eines Modells für gewöhnlich durch weitere Forschung so weit wie möglich aufgehoben wird und die Gesamtforschung zu gleichen Gegenständen ein Gesamtbild ohne Verkürzungen formen kann. Darüber hinaus gibt die Konzentration auf die strukturelle inhaltliche Ebene im Gegensatz zur Konzentration auf die Themenebene für die vorliegende Untersuchung aber auch Stabilität durch Unabhängigkeit. Die Themenebene eines Gesetzes – wie das angeführte Beispiel zur Frage der Schaffung von Einreisemöglichkeiten für geringqualifizierte Personen – ist in der endgültigen Umsetzungen vor allem eine politische Frage.⁴¹⁰ Studien und Vorschläge zur Realisierung dieser Vorhaben liegen bereits vor, sodass es nunmehr Aufgabe der politischen Akteur:innen ist, diese aufzugreifen und zu realisieren. Die Frage der Beseitigung von Steuerungsdefiziten ist aber unabhängig von der Frage, für welche Personengruppe der nationale Arbeitsmarkt geöffnet werden soll. Auch unabhängig von der thematischen Ebene bleibt es

⁴¹⁰ Vgl. *Laczko*, *Journal for International Migration and Integration* 5 (2004), 343 ff.

sinnvoll Steuerungsfähigkeit befördernde Gesetze zu erlassen, um eine größtmögliche Effektivität von Recht zu schaffen. Ein von politischen Erwägungen unabhängiger struktureller Zugang bietet demnach die Möglichkeit, Steuerungsdefizite auf einer generellen Ebene zu beseitigen.

Mit dieser Stabilität geht auch ein weiterer Vorteil in Form einer gewissen Allgemeingültigkeit einher. Zwar muss jede Norm separat untersucht werden, aber die angewendeten Steuerungsinstrumente bleiben so abstrakt, dass sie auf alle Normen, Verordnungen oder anderweitige Maßnahmen angewendet werden können. Die Verwendung von abstrakten und strukturell wirkenden Steuerungsinstrumenten stellt deshalb ein gutes Mittel dar, um unterhalb der thematischen Ebene Steuerungsdefizite zu beseitigen. Denn selbst wenn auf thematischer Ebene versucht werden würde, Steuerungsdefizite zu beseitigen, indem z. B. Einreisemöglichkeiten für Geringqualifizierte geschaffen werden würden, könnte die Situation eintreten, dass die Steuerungsdefizite auf struktureller Ebene (wie Informationsmängel) auch in diesen neuen Normen weiter bestehen. Eine thematische Anpassung ist deshalb kein Garant für eine umfassende Steuerung. Erst eine Ergänzung durch die strukturelle inhaltliche Ebene, wie sie das New-Governance-Modell vorschlägt, kann zu einer umfassenden Herstellung von Steuerungsfähigkeit führen. Gerade unter dem Aspekt, dass die rechtswissenschaftliche Diskussion vor allem thematische Veränderungen beachtet, kann die vorliegende Anwendung des Modells auf einer strukturell inhaltlichen Ebene eine Forschungslücke schließen, die bis jetzt von den Rechtswissenschaften weniger beachtet wurde. Dies ist vor allem deshalb interessant, weil die bloß thematische Analyse von Umlenkungsbemühungen bislang nicht die erwünschten Effekte mit sich bringen konnte.⁴¹¹ Eine strukturelle Revision, welche die ursprünglichen Erwägungen unterstützt, kann demnach äußerst sinnvoll sein. Das Verkürzungsmerkmal des Modells bietet in der vorliegenden Untersuchung den Vorteil, Aspekte der Steuerung von Recht zu analysieren, die (1) strukturell, aber unabhängig von thematischen Schwankungen der Rechtsnormen wirken können und (2) eine Ergänzung zu den schon begonnenen Überlegungen einer effektiveren Steuerung durch Recht darstellen können. Die Untersuchung des Wortlaut der Normen bietet in diesem Zusammenhang die logische Fortsetzung dieser Konzentration auf den strukturellen Rahmen von Normen und spiegelt so die Vorteile eines Modells auch im rechtswissenschaftlichen Untersuchungsabschnitt wider.

Aber nicht nur aus der sozialwissenschaftlichen Methodik ergeben sich Übertragungsherausforderungen für die vorliegende Untersuchung. Recht ist grundsätzlich im Wandel und durch Gesetzesänderungen relativ schnell veränderbar. Dies bedeutet insofern grundsätzliche

⁴¹¹ Vgl. *Clemens/Gough*, Can Regular Migration Channels reduce irregular Migration?; *Laczko*, *Journal for International Migration and Integration* 5 (2004), 343.

Nachteile für eine sozialwissenschaftliche Analyse, als sich der Untersuchungsgegenstand in Form von rechtlichen Normen recht häufig ändern kann. Eine zwischen sozialwissenschaftlicher Methodik und rechtswissenschaftlichem Untersuchungsgegenstand erfolgende Forschung steht immer vor der Herausforderung, etwaige Veränderungen zu berücksichtigen. Teilweise dürfte dies bei besonders gravierenden Gesetzesänderungen, wenn diese auch die strukturelle inhaltliche Ebene beeinflussen, nicht mehr möglich sein, da sich die Untersuchung nicht mehr auf einen Untersuchungsgegenstand festlegen lässt. Bei kleineren Veränderungen, die im vorliegenden Fall auch nicht die strukturell inhaltliche Ebene betreffen sollten, könnte eine Übertragung zwar möglich sein, die Unterschiede zwischen neuer und alter Fassung müssen aber immer transparent gemacht und auf ihre Übertragbarkeit hin untersucht werden.

Im Ergebnis ist die Verknüpfung des New-Governance-Modells mit dem rechtswissenschaftlichen Diskurs mit einigen Hürden verbunden, deren Überwindung oder Umgehung der umsichtigen Anwendung des Modells bedürfen. Dennoch bestehen auch große Vorteile, wie z. B. die Unabhängigkeit der Ergebnisse von einem politischen Diskurs, einschließlich ihrer Allgemeingültigkeit gegenüber diesem, und die Autonomie vom thematischen Bezug der Normen. Dies macht es möglich, einen neuen Aspekt in der Migrationsforschung in den Vordergrund zu stellen, indem eine strukturelle inhaltliche Ebene von Normen untersucht wird, die bis jetzt weniger in Erscheinung getreten ist. Die Modellanwendung scheint dabei auf den ersten Blick wesentliche Aspekte substanzieller rechtswissenschaftlicher Diskurse auszuklammern, füllt dadurch aber eine weniger offensichtliche Forschungslücke.

3. Analysehypothesen

Im Folgenden müssen die benötigten Analysehypothesen auf das geltende Migrationsrecht übertragen werden, um den Untersuchungsgegenstand auf das New-Governance-Modell auszurichten. Die Untersuchung anhand dieser Analysehypothesen dient dabei vor allem dem Zweck, eine Aussage über die Steuerungsfähigkeit bestimmter Untersuchungsgegenstände treffen zu können.⁴¹² *Dose* schlägt für die Untersuchung gesellschaftlicher Zusammenhänge vor, die Analyse der Steuerungsfähigkeit mithilfe von drei Hypothesen durchzuführen.⁴¹³ Dieses Hypothesenbündel soll aus einer Kausalhypothese, einer Interventionshypothese und einer Aktionshypothese bestehen.⁴¹⁴ Diese Hypothesen treffen Aussagen zu unterschiedlichen Aspekten der Wirkungszusammenhänge einer Steuerung.⁴¹⁵ Da die Gesamtuntersuchung anhand von drei

⁴¹² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 125.

⁴¹³ Vgl. *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 81ff.

⁴¹⁴ *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 81ff.

⁴¹⁵ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 130f.

Hypothesen erfolgt, kann im Rahmen eines Hypothesentests später genauer dargelegt werden, in welchem Bereich der Wirkungszusammenhänge (Einzelhypothese) Steuerungsproblematiken vorliegen.⁴¹⁶ Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die jeweiligen Hypothesen grundsätzlich nur falsifiziert oder verifiziert werden können.⁴¹⁷ Die Hypothesen können demnach nur einen Zustand darstellen, keinen Veränderungsprozess.

Für eine nachträgliche Analyse von Steuerungsfähigkeit ist es aber dennoch wichtig, durch die Hypothesen nicht nur diesen Ist-Zustand zu analysieren, sondern aus diesem auch Plausibilitätsabschätzungen für zukünftige Vorhaben ableiten zu können, damit Fehler nicht wiederholt werden.⁴¹⁸ Dies ist durch die anschließende rechtswissenschaftliche Analyse gewährleistet. Außerdem ist es für die Hypothesensetzung und deren Analyse aus der Ex-ante-Perspektive hilfreich, wenn der Untersuchungsgegenstand klar definiert wurde, um die Hypothesen so exakt wie möglich formulieren zu können, damit die Plausibilität besonders gut untersucht werden kann.⁴¹⁹ Aus diesem Grund muss zuerst genau definiert werden, welcher Bereich des Migrationsrechts sich als Untersuchungsgegenstand eignet, um die Analysehypothesen genau auf diese zuzuschreiben.

a. Untersuchungsgegenstand

Da festgestellt wurde, dass zu einer ursachenadäquateren Untersuchung die Analysehypothesen so akkurat wie möglich formuliert werden sollten, was durch eine genaue Festlegung des Untersuchungsgegenstandes erleichtert wird, soll nunmehr exakt festgelegt werden, welcher Bereich des Migrationsrechts auf seine Steuerungsfähigkeit hin untersucht werden soll. Um einen geeigneten rechtlichen Untersuchungsgegenstand herausarbeiten zu können, muss wiederum an der Problemlage und dem Steuerungsvorhaben angeknüpft werden. Wie dargelegt, bestehen die Eckpfeiler der Problemlage in den unterschiedlichen Interessen und Zielen der beteiligten Akteur:innen, welche für eine Lösung in Einklang gebracht werden müssen.⁴²⁰ Es wäre demnach vorteilhaft, wenn Normen untersucht werden würden, die bereits einen Lösungsvorschlag für diesen Bereich zu formulieren versuchen.⁴²¹ Im Vordergrund stehen vor allem die Interessen der Migrierenden an einer sicheren und perspektivreichen Migration sowie der

⁴¹⁶ *Creswell/Creswell*, Research design, S. 49; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 130f; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 83.

⁴¹⁷ Vgl. *Albert*, Zeitschrift für Allgemeine Wissenschaftstheorie 23 (1992), 1; Vgl. *Schreyer*, Innovationsmanagement in der Hotellerie, S. 179.

⁴¹⁸ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 130; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung, 81.

⁴¹⁹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 130; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung, 81f.

⁴²⁰ Kapitel 1.

⁴²¹ Kapitel 1, II.

Ordnungsanspruch Deutschlands, da sich diese unmittelbar auf die Problemlage beziehen.⁴²² Die Steuerung von Migration auf sichere und festgelegte Migrationswege könnte beiden Interessen entsprechen.⁴²³ Ein geeigneter Untersuchungsgegenstand wären demnach Normen, die diesen Steuerungsanspruch innehaben.

Die Normen des Aufenthaltsgesetzes werden durch § 1 I 1 AufenthG insgesamt unter das Ziel der Steuerung von Migration gestellt.⁴²⁴ Im Rahmen dieser Steuerung von Migration könnte auch grundsätzlich eine Steuerung nach der vorgelegten Problemlage entstehen. Problematisch könnte allerdings sein, dass das Aufenthaltsgesetz kein einzelnes Steuerungsziel definiert, sondern diese divergieren. So stellt die Steuerung nach der Wortlaut-, Telos- und Systematikauslegung des Gesetzes vor allem auch ein Selbstzweck zur Sicherung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Aspekte dar. Dennoch ist auch die deutsche Perspektive und deren Interessen Teil der eingangs definierten Problemlage. Gerade die Kosten stellen einen finanziellen Faktor dar, der aus Steuergeldern erbracht werden muss. Die Lösung der Problemlage ist demnach auch Selbstzweck und stimmt somit mit den Steuerungserwartungen des Aufenthaltsgesetzes überein. Aber auch die Interessen der Migrierenden werden zumindest insoweit durch die Steuerungserwartungen repräsentiert, als das Aufenthaltsgesetz auch einen Ordnungscharakter aufweist, bei dem Migration in sinnvolle Kanäle gelenkt werden soll. Gerade dieser Ordnungscharakter des Steuerungsbegriffs kann theoretisch dem vorgeschlagenen Lösungsansatz zugutekommen. Aus diesen Gründen ist festzuhalten, dass die theoretischen Steuerungsvorhaben dem Steuerungsanspruch des Aufenthaltsgesetzes nicht nur nicht im Wege stehen, sondern sogar übereinstimmende Ansätze beinhalten. Demzufolge könnten sich Normen des Aufenthaltsgesetzes als Untersuchungsgegenstand anbieten.⁴²⁵

Fraglich ist, welche Normen des Aufenthaltsgesetzes sich konkret als Untersuchungsgegenstand anbieten würden. Das Aufenthaltsgesetz ist grob zu unterteilen in die Abschnitte der legalen Migration (§§ 16-21, 27-38a AufenthG), die eine Migration regeln, bei der der Aufenthaltstitel schon im Ausland erteilt und der Aufenthaltsstatus dort festgelegt wurde.⁴²⁶ Darauf folgen die Normen zum Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen (§§ 22-26 AufenthG) und Sondernormen sowie Normen zur Integration (§§ 43-

⁴²² Kapitel 1, I.

⁴²³ Kapitel 1, II.

⁴²⁴ Kapitel 2, II, 2; Ambos/Dau/Dörmann-Gericke, § 1 AufenthG, Rn. 2; Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 7; Kluth/Heusch-Eichenhofer, § 1 AufenthG, Rn. 8.

⁴²⁵ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) vom 30.07.2004, BGBl. I S. 162.

⁴²⁶ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 27 AufenthG; Vgl. Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG; Vgl. Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 AufenthG; Vgl. Huber/Mantel-Eichhorn, § 27 AufenthG; Vgl. Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 AufenthG; Vgl. Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG; Vgl. Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 AufenthG.

45a AufenthG).⁴²⁷ Danach folgen Normen zur Beendigung des Aufenthalts in Deutschland und Verfahrensnormen, welche für die Einreisemöglichkeit von geringerer Bedeutung sind.⁴²⁸ Eine Entscheidung, welche Normen sich als Untersuchungsgegenstand eignen, kann somit zwischen den Normen zur legalen Einreise, zum Aufenthalt aus humanitären Gründen und zur Integration getroffen werden. Der Abschnitt der Integration berührt dabei allerdings ein Gebiet, bei dem sich die Migrierenden schon in Deutschland befinden (vgl. § 43 AufenthG).⁴²⁹ Die Problemlage liegt aber im Bereich der spontanen Migration in Form des Ortswechsels, da Personen vor Ankunft in Deutschland in rechtliche Migrationskanäle gelenkt werden sollen. Eine Untersuchung der Frage von Integration würde an der Problemlage vorbeigehen, da sie Umstände innerhalb Deutschlands betrifft, weshalb sich der Abschnitt um Integration aus dem Aufenthaltsgesetz nicht als Untersuchungsgegenstand eignet.

Die Steuerung zur Verhinderung der lebensbedrohlichen Migration muss schon im Herkunftsstaat oder zumindest vor der Migration in ein gefährliches Gebiet geschehen. Ansonsten würde die Interessenlage der Migrierenden nicht ausreichend berücksichtigt werden. Demzufolge müssen als Untersuchungsgegenstand Normen dienen, die eine Migration aus dem Herkunftsstaat regeln können und nicht nur den Aufenthaltstitel in Deutschland legalisieren, nachdem die Migrierenden den gefährlichen Migrationskanal gewählt haben. Demzufolge können Normen, die eine solche nachträgliche Legalisierung durchführen, ebenfalls nicht dem Untersuchungsgegenstand angehören (z. B. § 60c AufenthG).⁴³⁰

Trotzdem soll geklärt werden, ob Normen, welche die humanitäre Migration regeln, als Untersuchungsgegenstand infrage kommen. Die Migration aufgrund humanitärer Katastrophen⁴³¹ kann erfahrungsgemäß und wie dargelegt nur schwer vorausgesagt werden und stellt zudem immer eine absolute Notsituation dar.⁴³² Eine geordnete Steuerung in mehreren Schritten ist in diesem Bereich, in dem es oft um schnelle Aus- und Einreise sowie die Sicherheit der Personen geht, eher schwer realisierbar.⁴³³ Die Ordnung und Verrechtlichung kann in solchen Fällen oft

⁴²⁷ Vgl. Bergmann/Dienelt-Röcker § 22 AufenthG; Vgl. Bergmann/Dienelt-Röcker, § 43 AufenthG; Vgl. Kluth/Heusch-Hecker, § 22 AufenthG; Vgl. Kluth/Heusch-Eichenhofer, § 43 AufenthG.

⁴²⁸ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dollinger, § 50 AufenthG; Vgl. Huber/Mantel-Bergmann, § 50 AufenthG; Vgl. Kluth/Heusch-Fleuß, § 50 AufenthG.

⁴²⁹ Bergmann/Dienelt-Röcker, § 43 AufenthG, Rn. 5; Huber/Mantel-Göbel-Zimmermann/Endres de Oliveira, § 44 AufenthG, Rn. 2; Vgl. Kluth/Heusch-Eichenhofer, § 43 AufenthG, Rn. 6.

⁴³⁰ Bergmann/Dienelt-Dollinger, § 60 c AufenthG, Rn. 4; Huber/Mantel-Eichel, § 60 c AufenthG, Rn. 1; Vgl. Kluth/Heusch-Breidenbach, § 60 c AufenthG, Rn. 1–2.

⁴³¹ Aufgrund einer fehlenden Definition sollen humanitäre Katastrophen allgemein als Umstand mit diversen Auslösern verstanden werden, welche zur einer Herabsetzung des Wohlergehens und der Sicherheit großer Gruppen von Menschen führt, Vgl. *Malteser International*, Humanitäre Krisen, <https://www.malteser-international.org/de/themen/humanitaere-krisen.html>.

⁴³² Bergmann/Dienelt-Röcker, § 22 AufenthG, Rn. 8.

⁴³³ Vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und

erst bei Einreise, nicht allerdings schon bei Migrationsbeginn geschehen. Zudem ist Deutschland durch mehrere völkerrechtliche Verträge, aber auch das europäische Sekundärrecht zur Aufnahme nach humanitären Richtlinien verpflichtet und kann nur in eingeschränktem Maß ordnend auf Migration aus humanitären Gründen wirken.⁴³⁴ Darüber hinaus handelt es sich bei der Gruppe, die gesteuert werden soll, gerade nicht um Personen, die Chancen auf einen internationalen oder nationalen Schutzstatus haben.⁴³⁵ Aus diesen Gründen sollte das Asylrecht selbst nicht angetastet werden, da es wahrscheinlich keine problemadäquate Lösung bereit hält. Demzufolge würde einer Analyse dieser Normen an der Struktur der Migrierenden innerhalb der Problemlage vorbeigehen.

Übrig bleiben demnach die Normen zur legalen Migration oder Arbeitsmigration, welche in Normen zu bestimmten Aufenthaltszwecken und Normen zur Erwerbstätigkeit unterteilt werden. Über diese könnten effektive Migrationskanäle geschaffen werden, wodurch Migrierende direkt und sicher nach Deutschland gelangen könnten, was ebenso dem Ordnungsanspruch des Staats dient. Auffällig dabei ist auch, dass es sich zu einem großen Teil um Normen handelt, die ihren Ursprung in EU-Richtlinien haben.⁴³⁶ Die neueren Normen haben als Ermächtigungsgrundlage Art. 79 AEUV, welcher in Abs. 1 gleichfalls die Steuerung von Migration als Ziel festlegt und daher auch einen problemorientierten Lösungsansatz für die vorliegende Problemlage darstellen kann.⁴³⁷ Zudem haben diese Normen den Vorteil, dass sie in den meisten EU-Mitgliedstaaten gelten und einen geografisch großen Migrationsbereich abdecken. Von daher wäre es interessant, die Ergebnisse einer Analyse der Steuerungsfähigkeit der deutschen Umsetzungsnormen mit den Umsetzungsnormen anderer Mitgliedstaaten zu vergleichen, um eventuelle Verbesserungen für die deutsche Umsetzung und demnach auch die neue deutsche Gesetzgebung daraus ableiten zu können. Zudem können bei EU-Normen, die in einem solch großen geografischen Gebiet Anwendung finden, bestimmte Steuerungsfaktoren und

Asylpaket, 30.09.2020, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_de, S. 4ff.

⁴³⁴ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung); Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung); Vgl. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28.06.1951; *Kluth*, § 3 Einreise, 23, Rn. 7–15.

⁴³⁵ Kapitel 1, I.

⁴³⁶ Z. B. Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers.

⁴³⁷ Grabitz/Hilf/Athen-Thym, Art. 79 AEUV, Rn. 15.

-voraussetzungen eventuell besser untersucht werden.⁴³⁸ Daraus könnten Umkehrschlüsse auf Deutschland gezogen werden. Es bietet sich demnach an, gerade die deutschen Umsetzungsnormen von EU-Richtlinien zu untersuchen. Außerdem sollte es sich bezogen auf die Problemlage um Normen handeln, die einen tatsächlichen Zugang zu Deutschland gewährleisten können. Als Untersuchungsgegenstand kommen demnach Normen infrage, die einen Migrationspfad zur legalen Migration eröffnen.

Um die Steuerungsfähigkeit dieser Normen allerdings genauer beleuchten zu können, ist es besonders von Vorteil, wenn diese einen gewissen Mindestzeitraum in Kraft sind und angewendet werden, da nur so bestehende (langfristige) gesellschaftliche Probleme aufgezeigt und analysiert werden können. Dies stellt einen wesentlichen Bestandteil des New-Governance-Modells dar. Im Aufenthaltsgesetz wurden allerdings durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz erhebliche Veränderungen auch im Abschnitt zur legalen Migration vorgenommen.⁴³⁹ Da diese Änderungen erst seit Anfang 2020 gelten, können daraus entstehende Probleme und Erkenntnisse derzeit noch nicht umfassend analysiert werden. Aus diesem Grund muss auf die alte Fassung des Aufenthaltsgesetzes im Bereich der legalen Migration zurückgegriffen werden, um eine umfassende empirische Problemanalyse gewährleisten zu können. In einem weiteren Schritt können die Ergebnisse allerdings auf die neu bestehende Gesetzeslage angepasst werden. Daraus ergibt sich eine umfassende Analyse der Steuerungsfähigkeit und Optimierungsmöglichkeiten für die bestehende Gesetzgebung. Somit liegen mehrere Gründe vor, weshalb sich der Abschnitt zur legalen Migration gemäß §§ 16 ff. AufenthG a. F. und insbesondere die europäisch geregelten Migrationskanäle für eine Untersuchung der Steuerungsfähigkeit angesichts der gegebenen Problemlage eignet.

Konkret aus dem Aufenthaltsgesetz wären dies: §§ 9a, 16-17b, 18d, 19a-20c und 27 AufenthG a. F., da es sich bei diesen Normen um die Zugangsmöglichkeiten in Form von Migrationspfaden handelt. Allerdings regelt § 9a AufenthG nicht die Einreise nach Deutschland, sondern die Verfestigung des Status in Deutschland zu einem Daueraufenthalt. Dafür muss sich die migrierende Person allerdings rechtmäßig in Deutschland mit einem bestehenden Titel aufhalten, der sich aus anderen Normen ergibt, weshalb sich diese Norm nicht als Untersuchungsgegenstand nach den vorher dargelegten Grundsätzen eignet. Stattdessen wird eine weitere Norm, die nicht im Aufenthaltsgesetz verankert ist, in die Untersuchung einbezogen, und zwar § 15a BeschV a. F., welcher die Einreise aus Gründen der Saisonarbeit regelt. Diese Norm soll in die Untersuchung einbezogen werden, da die Erwägungsgründe auch dieser Richtlinie als

⁴³⁸ Beispielsweise: Ist die Wahrnehmbarkeit schon von EU-Normen nicht gegeben, kann eventuell auf eine Nichtwahrnehmbarkeit von deutschen Normen geschlossen werden.

⁴³⁹ Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 13.08.2019, BGBl. I S. 1307.

klare Zielvorgabe die Steuerung von Migration vorgeben, welche die deutsche Gesetzgebung und Rechtsanwender:innen nach Art. 288 AEUV übernehmen müssen.⁴⁴⁰ Zudem stellt die EU diese Richtlinie innerhalb eines Richtlinien-Pakets zur Thematik der legalen Migration dar und stellt demnach selbst eine Ähnlichkeit und Vergleichbarkeit her.⁴⁴¹ Der/die deutschen Gesetzgeber:innen haben sich zwar dazu entschieden, die Saisonarbeit nicht im Aufenthaltsgesetz zu regeln, dies ändert aber nichts daran, dass die Norm den anderen in ihren Zielvorgaben sowie Sinn und Zweck ähnelt und für eine umfassende Analyse der Umsetzungsnormen zur legalen Migration zum Ziel der Steuerung von Migration einbezogen werden muss. Demzufolge sollen die Normen zur Einreise aufgrund eines Studiums (§ 16 AufenthG a. F.), zur Teilnahme an einem Schulbesuch oder Sprachkurs (§ 16b AufenthG a. F.), zu Ausbildungszwecken (§ 17 AufenthG a. F.), zu studienbezogenen Praktika (§ 17b AufenthG a. F.), zur Teilnahme am Europäischen Freiwilligendienst (§ 18d AufenthG a. F.), der Blauen Karte der EU (§ 19a AufenthG a. F.), der ICT-Karte (§ 19b AufenthG a. F.), zu Forschungszwecken (§ 20 AufenthG a. F.), des Familiennachzugs (§ 27 AufenthG) und der Saisonarbeit (§ 15a BeschV a. F.) auf ihre Steuerungsfähigkeit untersucht werden, da sie die Möglichkeit bieten, die Herstellung einer Win-win-win-Situation umfassend untersuchen zu können.⁴⁴²

Die ausgewählten Normen fügen sich zwar thematisch gut in die vorliegende Untersuchung ein, unerlässliche Voraussetzung einer sozialwissenschaftlichen Untersuchung ist aber wie gezeigt, dass diese Zeit zu „wirken“ oder gesellschaftliche Beachtung zu finden hatten. Es kann demnach nicht auf die neusten Gesetzesänderungen eingegangen werden, sondern die sozialwissenschaftliche Analyse muss sich auf ältere Versionen des ausgewählten Abschnitts des Aufenthaltsgesetzes beziehen, deren Ergebnisse anschließend auf den neuen Wortlaut übertragen werden können. Im Folgenden ist daher auf die Version des Aufenthaltsgesetzes vor der umfassenden Revision im Jahr 2020 eingegangen werden (Anhang 1).

In § 16 AufenthG a. F. ist eine Migrationsmöglichkeit nach Deutschland zu Studienzwecken geregelt (§ 16 I AufenthG a. F.).⁴⁴³ Dazu muss die jeweilige Person an einer deutschen Hochschule für ein Studium, studienvorbereitende Maßnahmen für Pflichtpraktika (§ 16 I 2, 3 AufenthG a. F.) oder zur Studienbewerbung (§ 16 VII AufenthG a. F.) zugelassen sein.⁴⁴⁴ Diese

⁴⁴⁰ Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, Erwägungsgrund 2.

⁴⁴¹ Vgl. *Europäische Kommission*, Fitness Check on EU Legislation on legal migration.

⁴⁴² Der Wortlaut der alten Fassungen befindet sich im Anhang.

⁴⁴³ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 16 AufenthG, Rn. 2; Beichel-Benedetti- Huber, § 16 AufenthG, Rn. 1; Hofmann-Stahmann, § 16 AufenthG, Rn. 1.

⁴⁴⁴ Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 6–7; Hofmann-Stahmann, § 16 AufenthG, Rn. 16.

Voraussetzungen werden in § 16 VI AufenthG a. F. definiert.⁴⁴⁵ Zudem muss in bestimmten Fällen die Kenntnis der Ausbildungssprache nachgewiesen werden (§ 16 I 4 AufenthG a. F.).⁴⁴⁶ Grundsätzlich beträgt die maximale Aufenthaltsdauer zwei Jahre (§ 16 II AufenthG a. F.).⁴⁴⁷ Möglich ist es außerdem, Nebentätigkeiten nachzugehen (§ 16 III AufenthG a. F.), und der Status kann verlängert werden (§ 16 IV AufenthG a. F.).⁴⁴⁸ Für Personen, die internationalen Schutz genießen, gelten die Regelungen nach § 16 IX AufenthG a. F. Ein Ausschluss zur Erteilung des Aufenthaltstitels ergibt sich nach § 16 XI AufenthG a. F. aus § 20 VI Nr. 1-3, 6-8 AufenthG a. F. und betrifft vor allem Fälle, bei denen die Frage nach anderen Aufenthaltstiteln noch nicht geklärt ist oder ein anderer Aufenthaltstitel erreicht werden könnte.

Ebenfalls im Bereich der Ausbildung besteht die Einreisemöglichkeit zur Absolvierung von Sprachkursen und Schulbesuchen nach § 16b AufenthG a. F.⁴⁴⁹ Dies umfasst Schulaufenthalte sowie Aufenthalte zur qualifizierten Berufsausbildung (§ 16b I, II AufenthG a. F.).⁴⁵⁰ Nach § 16b III AufenthG a. F. und §§ 16b IV, 16 IV 1-3 AufenthG a. F. bestehen außerdem unter bestimmten Umständen Verlängerungsmöglichkeiten.

Für die betriebliche Aus- und Weiterbildung gelten die Vorschriften von § 17 AufenthG a. F.,⁴⁵¹ bei dem die Besonderheit hervorzuheben ist, dass für diesen Aufenthaltstitel die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG a. F. zustimmen muss, sofern keine Ausnahme besteht.⁴⁵² Für die Verlängerungsmöglichkeiten gelten die gleichen Regelungen wie im Bereich der Schulaufenthalte (§ 17 III, § 17 I 3, 16 IV 1-3 AufenthG a. F.).⁴⁵³

Als weiterer Zugangsweg besteht mit § 17b AufenthG a. F. für studienbezogenen Praktika innerhalb der EU.⁴⁵⁴ In diesem Fall muss auch die Bundesagentur für Arbeit dem Status zustimmen (§§ 17b I, 39 AufenthG a. F.), sofern keine Ausnahmen bestehen (z. B. § 42 I Nr. 1 AufenthG a. F.) und die Voraussetzungen gemäß § 17b I Nr. 1-5 AufenthG a. F. wie die genaue Programmfestlegung des Praktikums (Nr. 2) oder die Einschreibung an einer

⁴⁴⁵ Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 27; Vgl. Hofmann-Stahmann, § 16 AufenthG, Rn. 53.

⁴⁴⁶ Hofmann-Stahmann, § 16 AufenthG, Rn. 17.

⁴⁴⁷ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 16 AufenthG, Rn. 16–22; Vgl. Hofmann-Stahmann, § 16 AufenthG, Rn. 30.

⁴⁴⁸ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 16 AufenthG, Rn. 28–33; Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 15; Hofmann-Stahmann, § 16 AufenthG, Rn. 31–38, 39–45.

⁴⁴⁹ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 16 AufenthG, Rn. 2.

⁴⁵⁰ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 16 AufenthG, Rn. 2.

⁴⁵¹ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 17 AufenthG, Rn. 2; Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 1.

⁴⁵² Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 17 AufenthG, Rn. 5–6; Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 1; Hofmann-Stahmann, § 16 AufenthG, Rn. 5.

⁴⁵³ Hofmann-Stahmann, § 17 AufenthG, Rn. 19–20.

⁴⁵⁴ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 17 b AufenthG, Rn. 2.

Hochschule (Nr. 3), aber auch die gesicherte Kostenübernahme (Nr. 5) vorliegen.⁴⁵⁵ Der Aufenthaltstitel wird auf maximal sechs Monate erteilt (§ 17b II AufenthG a. F.) und es gelten die gleichen Ablehnungsgründe wie in Bezug auf den Studienaufenthalt (§§ 17b IV, 20 VI Nr. 1-3, 6-8 AufenthG a. F.).⁴⁵⁶

Als Einreisemöglichkeit, welche den Bereich der Beschäftigung betrifft, gilt die Teilnahme an einem europäischen Freiwilligendienst nach § 18d AufenthG a. F.,⁴⁵⁷ der ebenfalls die Bundesagentur für Arbeit zustimmen muss (§ 18d I AufenthG a. F.); auch die Voraussetzungen wie die Beschreibung des Freiwilligendienstes, die Festlegung der Dauer, die Regelung der Betreuung sowie die Kostenlösung müssen erfüllt sein (§ 18d I Nr. 1-5 AufenthG a. F.).⁴⁵⁸ Die maximale Aufenthaltsdauer beträgt dabei ein Jahr (§ 18d II AufenthG a. F.). Es gelten wieder die Ausnahmeregelungen gemäß §§ 18d IV, 20 VI Nr. 1-3, 6-6 AufenthG a. F.⁴⁵⁹

In § 19a AufenthG a. F. wird die Einreise von hochqualifizierten Personen nach den Voraussetzungen für die Blaue Karte der EU geregelt.⁴⁶⁰ Hochqualifizierte Personen sind laut der Vorschrift solche, die einen Abschluss einer mit deutschen Hochschulen vergleichbaren Hochschule oder eine damit vergleichbare mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen (§ 19a I Nr. 1 a) b) AufenthG a. F.).⁴⁶¹ Daneben muss die Bundesagentur für Arbeit ebenfalls zustimmen und ein bestimmtes Gehalt mindestens ausgezahlt werden (§ 19a I Nr. 2, Nr. 3 AufenthG a. F.).⁴⁶² Die Frage nach der Höhe des Gehalts und der Vergleichbarkeit werden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales festgelegt (§ 19a II AufenthG a. F.).⁴⁶³ Die Blaue Karte der EU wird erstmalig auf vier Jahre befristet, sofern nicht andere Gründe für eine kürzere Dauer vorliegen (§ 19a III AufenthG a. F.).⁴⁶⁴ § 19a V AufenthG a. F. legt zudem Ausnahmen fest, wann keine Blaue Karte der EU erteilt werden kann,⁴⁶⁵ wie beispielsweise bei geduldeten Personen (§ 19a V Nr. 5 AufenthG a. F.) oder Saisonarbeiter:innen (Nr. 4).⁴⁶⁶

⁴⁵⁵ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 17 b AufenthG, Rn. 2.

⁴⁵⁶ Ambos/Dau/Dörmann-Gericke, § 17 b AufenthG, Rn. 1.

⁴⁵⁷ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 18 d AufenthG, Rn. 2.

⁴⁵⁸ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 18 d AufenthG, Rn. 4.

⁴⁵⁹ Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 18 d AufenthG, Rn. 6–7.

⁴⁶⁰ Bauer/Dollinger/Röcker-Sußmann, § 19 a AufenthG, Rn. 4; Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 3.

⁴⁶¹ Bauer/Dollinger/Röcker-Sußmann, § 19 a AufenthG, Rn. 8–16; Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 5–8.

⁴⁶² Bauer/Dollinger/Röcker-Sußmann, § 19 a AufenthG, Rn. 21–25.

⁴⁶³ Bauer/Dollinger/Röcker-Sußmann, § 19 a AufenthG, Rn. 26–30; Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 16.

⁴⁶⁴ Bauer/Dollinger/Röcker-Sußmann, § 19 a AufenthG, Rn. 33; Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 22.

⁴⁶⁵ Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 5–34.

⁴⁶⁶ Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 29, 31.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit der Einreise über eine ICT-Karte nach § 19b AufenthG a. F.⁴⁶⁷ Danach können Führungskräfte und Spezialist:innen, die ihre Qualifikation nachweisen können, innerhalb der unterschiedlichen Niederlassungen eines Unternehmens einen Aufenthaltstitel für Deutschland erlangen (§ 19b I AufenthG a. F.).⁴⁶⁸ In solch einem Fall muss die Person schon mindesten sechs Monate im Unternehmen arbeiten und der unternehmensinterne Transfer mindestens 90 Tage andauern. Zudem muss ebenfalls die Bundesagentur für Arbeit zustimmen und der Arbeitsvertrag muss den Zeitraum des unternehmensinternen Transfers umfassen (§ 19b II AufenthG a. F.). Die gleichen Regelungen gelten für Trainees (§ 19b III AufenthG a. F.). Die ICT-Karte wird maximal für drei Jahre vergeben (§ 19b IV AufenthG a. F.).⁴⁶⁹

Ausschlussregelungen bestehen für Unternehmen aus Staaten mit gesonderten Abkommen sowie im Bereich Studium und Praktikum (§ 19b V AufenthG a. F.).⁴⁷⁰ Daneben besteht in § 19b VI AufenthG a. F. eine Missbrauchsregelung, die besagt, dass die ICT-Karte nicht vergeben wird, wenn es sich um ein Unternehmen handelt, welches nur zum Zweck hat, die Einreise nach Deutschland zu ermöglichen, der Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat stattfinden soll oder der letzte Antrag noch nicht sechs Monate vergangen ist.⁴⁷¹

Außerdem werden die Normen für die Einreise hochqualifizierter Personen durch § 20 AufenthG a. F. für den Bereich der Forschung ergänzt. Danach sind Forschungsaufenthalte dann möglich, wenn eine Vereinbarung mit einer Forschungseinrichtung in Deutschland besteht und diese sich schriftlich zur Übernahme bestimmter Kosten geäußert hat (Genaueres dazu in § 20 II, III AufenthG a. F., § 20 I AufenthG a. F.).⁴⁷² Der Forschungsaufenthalt soll mindestens ein bis zwei Jahre betragen (§ 20 IV AufenthG a. F.).⁴⁷³ Zudem besteht die Möglichkeit der Verlängerung zur Arbeitssuche (§ 20 VII AufenthG a. F.).⁴⁷⁴ Ausschlussregelungen bestehen nach § 20 VI AufenthG a. F. beispielsweise für Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat einen Schutzstatus innehaben, aber auch für Promovierende oder Inhaber:innen einer Blauen Karte der EU.⁴⁷⁵

⁴⁶⁷ Bauer/Dollinger/Röcker-Schenk, § 19 a AufenthG, Rn. 2.

⁴⁶⁸ Bauer/Dollinger/Röcker-Schenk, § 19 b AufenthG, Rn. 6–8.

⁴⁶⁹ Bauer/Dollinger/Röcker-Schenk, § 19 b AufenthG, Rn. 10.

⁴⁷⁰ Bauer/Dollinger/Röcker-Schenk, § 19 b AufenthG, Rn. 11–12.

⁴⁷¹ Bauer/Dollinger/Röcker-Schenk, § 19 b AufenthG, Rn. 12.

⁴⁷² Bauer/Dollinger/Röcker-Schenk, § 20 AufenthG, Rn. 5; Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann, § 20 AufenthG, Rn. 2–7; Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 3, 7, 8.

⁴⁷³ Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann, § 20 AufenthG, Rn. 6; Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 9.

⁴⁷⁴ Bauer/Dollinger/Röcker-Schenk, § 20 AufenthG, Rn. 19.

⁴⁷⁵ Hofmann-Stiegerle, § 19 a AufenthG, Rn. 12.

An anderer Stelle stehen die Normen zum Familiennachzug, weil sich in diesem Fall schon eine Person in Deutschland aufhalten muss.⁴⁷⁶ Dennoch sind für die nachgezogenen Familienmitglieder die Aufenthaltstitel schon vor der Migration festgelegt und gesichert, weshalb sie zu den Voraussetzungen des Untersuchungsgegenstands passen.⁴⁷⁷ Da sich das Recht auf Familiennachzug unmittelbar aus Art. 6 GG ableitet, ist vorliegend auch die rechtliche Stellung von § 27 AufenthG unterschiedlich zu den vorherigen Normen zu bewerten.⁴⁷⁸ So stellt § 27 AufenthG nicht die Ausnahme für eine Einreise dar, sondern lässt die Einreise grundsätzlich zu und formuliert nur Ausschlusskriterien, wann eine Einreise ausnahmsweise nicht möglich sein soll.⁴⁷⁹ Diese liegen bei Ehebetrug oder Zwangsehen vor (§ 27 I a) AufenthG).⁴⁸⁰ Zudem muss der Unterhalt für die Familienmitglieder gesichert sein (§ 20 III AufenthG) und die sich in Deutschland befindliche Person darf nicht gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung und die damit im Zusammenhang stehenden Aspekte stehen (§ 27 III a) AufenthG).⁴⁸¹ Die Aufenthaltsdauer richtet sich nach dem Aufenthaltstitel des in Deutschland lebenden Familienmitglieds (§ 27 IV AufenthG) und § 27 V AufenthG a. F. berechtigt zu einer Erwerbstätigkeit.⁴⁸² Aufgrund der besonderen rechtlichen Stellung des Familiennachzugs bietet sich die Norm nicht vorrangig zur Steuerung von Migrationsbewegung an.

Als letzte Norm besteht § 15a BeschV a. F., da die ursprüngliche Richtlinie der EU zur Saisonarbeit ebenfalls das Ziel der Steuerung von Migration beinhaltet und von der EU dem Richtlinien-Paket der obigen Normen zugeordnet wird.⁴⁸³ Aus diesem Grund eignet diese Norm, obwohl sie nicht im Aufenthaltsgesetz zu finden ist, als Untersuchungsgegenstand. Nach § 15 I 1 BeschV a. F. können Personen als Saisonarbeiter:in unter den Bedingungen einreisen, welche die Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer festgelegt hat.⁴⁸⁴ Zur Saisonarbeit zählen nach § 15a I 1 BeschV a. F. die Bereiche Land- und Forstwirtschaft, Gartenbau, Hotel- und Gaststättengewerbe, Obst- und Gemüseverarbeitung sowie das Regelungsgebiet des Sägewerks. Die maximale Aufenthaltsdauer beträgt sechs Monate

⁴⁷⁶ Bauer/Dollinger/Röcker-Dienelt, § 27 AufenthG, Rn. 2; Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann, § 27 AufenthG, Rn. 27.

⁴⁷⁷ Hofmann-Müller, § 27 AufenthG, Rn. 14.

⁴⁷⁸ Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann, § 27 AufenthG, Rn. 1.

⁴⁷⁹ Vgl. Hofmann-Müller, § 27 AufenthG, Rn. 14.

⁴⁸⁰ Bauer/Dollinger/Röcker-Dienelt, § 27 AufenthG, Rn. 55–70; Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann, § 27 AufenthG, Rn. 3.

⁴⁸¹ Hofmann-Müller, § 27 AufenthG, Rn. 31–32.

⁴⁸² Hofmann-Müller, § 27 AufenthG, Rn. 33.

⁴⁸³ Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer, Erwägungsgrund 2.

⁴⁸⁴ Offer/Mävers et. al.-Mävers, § 15 a BeschV, Rn. 1, 10.

innerhalb eines Jahres (§ 15a I 2 BeschV a. F.).⁴⁸⁵ Zudem muss eine Krankenversicherung, eine angemessene Unterkunft und ein Arbeitsvertrag nachgewiesen werden (§ 15a II BeschV a. F.). Die Arbeitserlaubnis zur Saisonarbeit wird allerdings nach § 15a BeschV a. F. beispielsweise Personen verweigert, deren Arbeitgeber:in ein Insolvenzverfahren durchläuft, oder wenn die maximale Zahl der Arbeitserlaubnisse von der Bundesagentur für Arbeit erreicht ist.

Die dargestellten Normen bieten sich als Untersuchungsgegenstand zur Lösung der beschriebenen Problemlage an. Aus diesem Grund wird das New-Governance-Modell auf diese Normen angewandt.

b. Kausalhypothese

Im nächsten Schritt werden die bereits erwähnten Analysehypothesen definiert und an den Untersuchungsgegenstand angepasst. „Die Kausalhypothese enthält eine Annahme über einen kausalen Zusammenhang zwischen einem Phänomen und einem sozialen oder wirtschaftlichen Zustand bzw. Verhalten“, wobei eine Veränderung des Phänomens zu einer Veränderung des gesellschaftlichen Verhaltens führen soll.⁴⁸⁶ Diese allgemeine Definition der Kausalhypothese kann als Anhaltspunkt für die Erstellung dieser im Bereich des Migrationsrechts und des Untersuchungsgegenstandes dienen.

Das Phänomen stellen demnach die Normen des Untersuchungsgegenstandes dar. Diese Normen sollen kausal eine Verhaltensänderung (vor allem der Migrierenden) auslösen, um Migration zugunsten einer Win-win-win-Situation umzusteuern.⁴⁸⁷ In diesem Zusammenhang könnte allerdings die Frage nach der Kausalität problematisch sein. In den Rechtswissenschaften bedeutet Kausalität nach der Äquivalenztheorie, dass das Handeln nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass der Erfolg entfiel.⁴⁸⁸ Es muss demnach ein direkter deterministischer Zusammenhang zwischen Akt und Folge bestehen. Es ist allerdings problematisch, ob ein solcher Zusammenhang überhaupt in der Realität nachgewiesen werden kann. Deshalb muss überprüft werden, welchen Begriff der Kausalität die Sozialwissenschaft grundsätzlich verwendet oder ob im Bereich dieses Untersuchungsgegenstandes ein bestimmter Begriff der Kausalität verwendet werden kann oder muss.

Grundsätzlich kann auch in den Sozialwissenschaften davon ausgegangen werden, dass Kausalität die Folgebeziehung zwischen Aktion und Wirkung beschreibt, welche in einem linearen

⁴⁸⁵ Offer/Mävers et. al.-Mävers, §15 a BeschV, Rn. 3.

⁴⁸⁶ Dose, Governance als problemorientierte Steuerung, 81f; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 125; Rossi/Freeman, Evaluation, S. 119ff.

⁴⁸⁷ Vgl. Kapitel 1, II, IV.

⁴⁸⁸ Aichele, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 123 (2011), 260, 262.

zeitlichen Rahmen eingliedert sind.⁴⁸⁹ Die Sozialwissenschaft kann aufgrund fehlender deterministischer Gesetze allerdings keinen ähnlich strengen Kausalitätsbegriff wie die Rechtswissenschaft anwenden.⁴⁹⁰ Daher besteht der Begriff der Kausalität im Bereich der Sozialwissenschaft „nur“ aus den Komponenten, dass eine zeitlich vorstehende Veränderung eine Situations- oder Verhaltensänderung auslöst.⁴⁹¹ Die Kausalitätshypothese kann und muss demnach unabhängig von dem strengen juristischen Kausalitätsbegriff gebildet werden.⁴⁹² Zusammenfassend muss die Kausalhypothese demnach aus einem sozialwissenschaftlichen Kausalitätsbegriff gebildet werden, welcher durch das Ziel der Gesetzgeber:innen der Steuerung von Migration durch Recht (als Phänomen) geprägt ist. Die Kausalhypothese lautet: *Eine Effektivierung der Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes wird zu einer verbesserten Steuerung von Migration und zur (Teil-)Auflösung der Problemlage beitragen.*

c. Interventionshypothese

Die Interventionshypothese des New-Governance-Modells trifft „eine Annahme über einen Zusammenhang zwischen dem Steuerungsimpuls, der durch das Programm/Gesetz bewirkt wird, und dem Phänomen, das aus der Kausalhypothese bekannt ist.“⁴⁹³ Sie lautet daher: *Die Integration von problemorientierten Steuerungsinstrumenten wird zu einer Verhaltensänderung der beteiligten Akteur:innen führen.*

d. Aktionshypothese

Die Aktionshypothese verbindet schließlich die vorstehenden Hypothesen mit dem Ziel der Gesellschaftsveränderung, indem sie „die Wirkungsketten vom Steuerungsimpuls über die Beeinflussung des Phänomens bis zur Veränderung des sozialen oder wirtschaftlichen Zustandes bzw. Verhaltens“⁴⁹⁴ beschreibt. Diese Verbindung mit dem tatsächlichen Steuerungsadressat:innen, führt zu folgender Hypothese: *Die Integration von problemorientierten Steuerungsinstrumenten wird zu einer besseren Steuerung von Migration und zur (Teil-) Auflösung der Problemlage beitragen.*

⁴⁸⁹ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 125; Opp, Kausalität als Gegenstand der Sozialwissenschaften und der multivariaten Statistik, 9, 10f.

⁴⁹⁰ Vgl. Bunge, Kausalität, Geschichte und Probleme, S. 7ff; Luhmann, Funktion und Kausalität, 9, 10f; Opp, Kausalität als Gegenstand der Sozialwissenschaften und der multivariaten Statistik, 9, 15.

⁴⁹¹ Vgl. Bunge, Kausalität, Geschichte und Probleme; Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 125; Vgl. Luhmann, Funktion und Kausalität, 9, 14ff.

⁴⁹² Vgl. Kapitel 2 IV, 3.

⁴⁹³ Dose, Governance als problemorientierte Steuerung., 82; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 126; Rossi/Freeman, Evaluation, S. 121.

⁴⁹⁴ Dose, Governance als problemorientierte Steuerung., 82; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 126f.

4. Problemanalyse

Im nächsten Schritt kann versucht werden, unter Zuhilfenahme der im New-Governance-Modell systematisierten gesellschaftlichen Probleme die Einzelprobleme der Problemlage zu beschreiben und herauszuarbeiten. Zu diesem Zweck sollen die von *Dose* festgelegten Problematiken dargestellt und untersucht werden, inwiefern diese im Bereich der Problemlage bestehen. Inhalt der Problemanalyse ist daher die teilweise Überprüfung der Wirkungszusammenhänge aus den bereits aufgestellten Hypothesen.⁴⁹⁵

a. Gesellschaftliche Probleme nach dem New-Governance-Modell

Da es vorliegend im Bereich der Steuerung von Migration um die Frage nach der Steuerung von Personen geht, ist zu analysieren, welche etwaigen gesellschaftlichen Probleme im Hintergrund stehen, und die Steuerungsdefizite auslösen. Unter Problemen werden im Allgemeinen Umstände verstanden, die als Defizit wahrgenommen werden, was im konkreten Fall die dargestellte Lose-lose-lose-Situation ist.⁴⁹⁶ Dieses Defizit muss vor einer problemorientierten Analyse allerdings systematisiert werden, was durch die Vorgaben des New-Governance-Modells geschehen soll,⁴⁹⁷ das zwischen gesellschaftlichen Problemen der externen Effekte, Unteilbarkeit und Irreversibilität, Informations- und Anpassungsmängeln unterscheidet.⁴⁹⁸ Vorliegend muss demnach untersucht werden, welche Probleme das New-Governance-Modell identifiziert.

(1) Externe Effekte

Externe Effekte beschreiben Effekte und deren Folgen, welche keine Auswirkungen auf die Verursacher:innen, sondern auf andere Gesellschaftsteile haben.⁴⁹⁹ Problematisch sind externe Effekte besonders dann, wenn die Verursacher:innen Vorteile aus den Effekten ziehen, während sich diese gleichzeitig ausgesprochen negativ auf andere Gruppen auswirken.⁵⁰⁰ Dadurch entstehen Ungleichgewichte und tatsächliche Probleme.⁵⁰¹ Ziel der Optimierung der Steuerung muss es deshalb sein, die externen Effekte in einer Problemlage zu erkennen, zu beseitigen oder zumindest herabzusetzen,⁵⁰² indem die Bestandteile der externen Effekte (Problementstehung,

⁴⁹⁵ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135.

⁴⁹⁶ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 138.

⁴⁹⁷ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 140.

⁴⁹⁸ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 141ff; Vgl. *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 83ff; Vgl. *Peters*, Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft, S. 164ff.

⁴⁹⁹ Vgl. *Forschungsinformationssystem*, Klimawandel als externer Effekt, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/345779/>; *Lesch*, Sozialer Fortschritt 65 (2016), 253, 256.

⁵⁰⁰ *Woekener*, Marktmacht und externe Effekte, 115, 124.

⁵⁰¹ Beispiel Umweltverschmutzung: *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 141.

⁵⁰² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 141.

Problemwirkung, Problemlösung) in Einklang gebracht werden.⁵⁰³ So kann es schwierig sein, wenn die Problementstehung und Problemwirkung grundsätzlich umfassender sind als die eingesetzte Problemlösungsstruktur.⁵⁰⁴ Erschwerend ist auch, wenn die Problemlösungsstruktur zwar umfassend an die Problemwirkungsstruktur anknüpft, die Problementstehung allerdings als noch größeres Problem verstanden werden muss.⁵⁰⁵ Wirksamer ist es demgegenüber, wenn alle drei Komponenten „ausgeglichen“ sind, also die Problemwirkungsstruktur der Problementstehung entspricht und die Problemlösungsstruktur mindestens diese umfassen kann.⁵⁰⁶ Nur so kann eine optimale Steuerung zur Herabsetzung von externen Effekten gewährleistet werden.

Zur Analyse der Probleme von externen Effekten im Migrationsbereich muss deshalb untersucht werden, ob solche bestehen und wie sie sich abbilden. Auf der einen Seite kommen externe Effekte in Betracht, die durch den deutschen Staat verursacht werden. Durch die Normen des Aufenthaltsgesetzes schützt der Staat sein Recht, souverän über die Einreise nach Deutschland zu entscheiden.⁵⁰⁷ Widerspiegelt wird dieser Souveränitätsgrundsatz in § 1 I 2-4 AufenthG, indem manche Belange des Landes explizit in den Vordergrund gestellt werden.⁵⁰⁸ Diesem Souveränitätsschutz kommt nach der Systematik des Aufenthaltsgesetzes hohe Bedeutung zu, da die Einreisemöglichkeiten nur sehr gering eingesetzt werden.⁵⁰⁹ Dies führt grundsätzlich zu eng begrenzten Einreisemöglichkeiten und dazu, dass Migrierende keine freie Entscheidung über Migration treffen können, sondern vollständig von der bestehenden Gesetzgebung abhängig sind. Konkret versucht der deutsche Staat, eigene Interessen zu wahren, wodurch er allerdings nachteilige, weil sehr einschränkende Regelungen für Migrierende trifft. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es durch staatliche Regelungen, an die sich Bürger:innen halten sollen, immer zu externen Effekten kommt, was vorliegend durch die Festlegung der Migrationskanäle verdeutlicht wird.⁵¹⁰ Gerade durch eine Migrationsbeschränkung können externe Effekte auf die Migrierenden übertragen werden, da diese zwar der Souveränität des Einreisestaats dienen, aber von den Migrierenden nicht beeinflusst werden können.⁵¹¹ Allein durch die Festlegung der Migrationskanäle entstehen demnach externe Effekte.

Demgegenüber kann es aber auch möglich sein, dass die Migrierenden externe Effekte auf den deutschen Staat generieren. So wurde eingangs gezeigt, dass die Anerkennungsquoten für Asyl

⁵⁰³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 143; Mayntz, Common Goods and Governance, 15, 23; Vgl. Scharpf et al., Politikverflechtung, S. 22.

⁵⁰⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 143; Vgl. Mayntz, Common Goods and Governance, 15, 24ff.

⁵⁰⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 144; Vgl. Mayntz, Common Goods and Governance, 15, 24ff.

⁵⁰⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 144; Vgl. Mayntz, Common Goods and Governance, 15, 24ff.

⁵⁰⁷ Kluth, § 3 Einreise, 23, 24f.

⁵⁰⁸ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 9; Kluth/Heusch-Eichenhofer, § 1 AufenthG, Rn. 2.

⁵⁰⁹ Vgl. Kluth/Heusch-Eichenhofer, § 1 AufenthG, Rn. 12.

⁵¹⁰ Schlegel, Ökonomische Analyse und Migrationsrecht: Migration als Zugang zu Institutionsgefügen, S. 19.

⁵¹¹ Schlegel, Ökonomische Analyse und Migrationsrecht: Migration als Zugang zu Institutionsgefügen, S. 19.

im Asylkanal eher gering sind, was dafürspricht, dass ein nicht unwichtiger Teil der Asylbewerber:innen aus anderen Gründen „spontan“ migriert.⁵¹² Durch diese Migration und die physische Anwesenheit der Migrierenden wird der deutsche Staat ebenso in eine Handlungsposition ohne Auswahlmöglichkeiten gedrängt, da ein Asylverfahren durchgeführt werden muss.⁵¹³ Durch die Migration wird demnach eine Lose-Situation für den deutschen Staat geschaffen, auf deren Ursache (Migrationsentscheidung) er fast keinen Einfluss hat.⁵¹⁴ Diese „spontane“ Migration könnte in den zuvor produzierten externen Effekten des deutschen Staats ihren Ursprung haben, weshalb ein Zirkelschluss der durch weitere Gesetzgebungsbestrebungen ausgelöst wird bestehen kann.

Fraglich ist aber auch, ob sich diese externen Effekte negativ auf die Steuerung der Migration auswirken, weil die drei genannten Komponenten nicht in Einklang gebracht wurden. Für die Problemstellung sind neben den gesetzlichen Vorschriften zwar wie gezeigt auch andere Faktoren ausschlaggebend, trotzdem sind die Normen des Untersuchungsgegenstandes von besonderer Bedeutung, da sie die Problemlage mitsteuern und nicht verschärfen sollten. Dies könnte problematisch sein, weil die Gesetzgebung an der Problemstellung beteiligt ist. Darauf weist die Problemlage als solche hin, deren Bestehen keine Reduzierung der externen Effekte durch den Untersuchungsgegenstand indiziert. Diese Komponenten könnten auf fehlende starke Steuerungsstrukturen im Untersuchungsgegenstand im Vergleich zu Problemstellung und Problemwirkung hindeuten, welche die entstehenden externen Effekte nicht hinreichend abfangen könnten. Es bestehen demnach Ansatzpunkte dafür, dass negative externe Effekte aufgrund des speziellen Gesetzgebungsansatzes (auch) im Untersuchungsgegenstand bestehen, wobei dieser einen zu schwachen Problemlösungsansatz im tatsächlichen Migrationsgeschehen aufweist.

Fraglich ist, ob diese externen Effekte weiter konkretisiert werden können, um auch die Problematik im Bereich der externen Effekte besser zu definieren. Dies ist vor allem deshalb relevant, weil die Annahme, dass durch jede Gesetzgebung externe Effekte entstehen, zwar richtig, allerdings für die rechtswissenschaftliche Ebene weit und ungenau ist. So kann an solchen durch die Gesetzgebung verursachten externen Effekten schlecht problemorientiert für konkrete Sachverhalte angeknüpft werden. Aus diesem Grund muss untersucht werden, wie sich die externen Effekte in der Migrationsgesellschaft abbilden, um an diese problemorientiert ansetzen zu können. Die Frage nach konkreten externen Effekten durch den Untersuchungsgegenstand kann allerdings nicht aus der Systematik oder dem Aufbau der einzelnen gesetzlichen Normen

⁵¹² Vgl. *Abdalla*, African Voices from the Ground.

⁵¹³ Vgl. Kluth/Heusch-Eichenhofer, § 1 AufenthG, Rn. 3.

⁵¹⁴ Vgl. *Abdalla*, African Voices from the Ground.

abgeleitet werden. Vielmehr geht es in diesem Bereich um die Fragestellung der Auswirkungen der festgestellten externen Effekten bei den Adressat:innen der Normen. Aus diesem Grund muss bei diesen Adressat:innen untersucht werden, wie hoch der Grad der externen Effekte ist.

i. *Studiendesign zur Untersuchung der Steuerungs-fähigkeit des Untersuchungsgegenstandes*

Aufgrund der fehlenden Möglichkeit der Ableitung bestimmter Faktoren, die sich auf das Bestehen der systematisierten Probleme im Untersuchungsgegenstand beziehen, ist es nötig, Daten zu erheben, die Auskunft über das Vorliegen dieser Probleme des New-Governance-Modells geben können. Die Gesamtuntersuchung ist auf eigene Erhebungen angewiesen, da in vielen Bereichen spezielle Zahlen, welche sich explizit auf den Untersuchungsgegenstand beziehen, nicht vorhanden sind, wie beispielsweise bei der Frage nach den externen Effekten bei den Adressat:innen, die durch die Normen des Aufenthaltsgesetzes ausgelöst werden können. Aus diesem Grund mussten diese Daten für die Arbeit selbst erhoben werden. Im Folgenden soll das angewandte empirische Forschungsdesign dargelegt und begründet werden.

ii. *Untersuchungsgruppe*

Zunächst ist zu ermitteln, welche Personengruppe sich als Befragtenkreis eignet, um etwaige Probleme im Bereich der Steuerung durch den Untersuchungsgegenstand aufzuzeigen. Wie dargelegt stellt sich das Problem, dass Jahr für Jahr Personen nach Deutschland einreisen, um Asyl zu beantragen, obwohl sie wenig Aussicht auf einen internationalen Schutzstatus haben.⁵¹⁵ Diese Migrierenden wählen einen Migrationskanal, welcher für sie nicht geeignet ist, sodass es sinnvoller wäre, wenn sie gemäß § 1 I 1 AufenthG auf einem legalen Weg geordnet nach Deutschland einreisen bzw. nicht, wenn es keinen geeigneten Migrationskanal für sie gibt.⁵¹⁶ Da die Personengruppe, die in Deutschland Asyl beantragt hat, obwohl sie keine Aussicht auf einen internationalen Schutzstatus hat, dennoch nach Deutschland migriert ist, kann die Annahme getroffen werden, dass diese Personen nicht von bestehenden Gesetzen gesteuert wurden. Gerade dieser Personenkreis soll von der deutschen Rechtsordnung nach § 1 I 1 AufenthG jedoch gesteuert werden. Demzufolge bietet sich diese Gruppe für eine Untersuchung im Bereich der Steuerungs-fähigkeit von Migrationsrechtsnormen an, da an ihr die Problematiken um ein Fehlgehen der Steuerung abgebildet werden kann und die einzelnen Gründe der Personen,

⁵¹⁵ Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2020; Vgl. *Jakobeit*, Klimawandel, Migration und Vertreibung; Vgl. *Verimsky*, Zeitschrift für Politikwissenschaft 28 (2018), 173.

⁵¹⁶ Kapitel 1.

warum sie nicht durch die bestehenden Normen gesteuert werden konnten, herausgearbeitet werden können. Solche Personen befinden sich in Deutschland vor allem im Asylverfahren, obgleich sie wenig Aussicht auf einen Schutzstatus haben. Es handelt sich demnach um Asylsuchende mit schlechter Bleibeperspektive.

Bei diesem Terminus handelt es sich allerdings nicht um eine offizielle Definition, dennoch wird eine Grenze bei ca. 50% Anerkennungsquote für einen internationalen Schutzstatus gezogen.⁵¹⁷ Demzufolge kommen für die Befragung vor allem Personen in Betracht, die aus Staaten kommen, deren Anerkennungsquote unterhalb dieser 50%-Quote liegt. Dies trifft auf die 20 herkunftstärksten Länder im Asylbereich bis auf Syrien und Eritrea zu.⁵¹⁸ Personen aus anderen Staaten können dennoch als Kontrollgruppe fungieren und werden aus diesem Grund in einem eingeschränkten Maß mit befragt. Der Fokus liegt aber auf Personen aus Ländern mit niedriger Anerkennungsquote. Die Untersuchungsgruppe besteht also aus Personen, welche über den Asylkanal nach Deutschland eingereist sind, für die aber aufgrund der geringen Anerkennungschance auf einen internationalen Schutzstatus eine schlechte Bleibeperspektive prognostiziert wird und der Asylkanal offenbar keine angemessene Migrationsart war.

iii. Untersuchungsmethode (Anhang 2)

In einem weiteren Schritt ist zu beschreiben, wie die benötigten Daten für die Untersuchung erhoben wurden. Wie dargelegt bestehen Wissenslücken im Bereich der Frage, wie genau sich externe Effekte, aber auch andere Probleme nicht ausschließlich allgemein, sondern auch im Adressat:innenkreis zeigen.⁵¹⁹ Demzufolge müssen Informationen abgefragt werden, welche sich direkt auf die zu untersuchenden Normen des Untersuchungsgegenstandes beziehen und für die Untersuchung nach dem New-Governance-Modell von Bedeutung sind.⁵²⁰ Dabei handelt es sich vor allem um die Abfrage nach dem Vorliegen der innerhalb des New-Governance-Modells systematisierten Probleme in der Untersuchungsgruppe. Das Untersuchungsdesign orientiert sich vor allem an den Bedürfnissen und den Voraussetzungen innerhalb der

⁵¹⁷ *Amnesty International*, Die Einstufung nach »Bleibeperspektive« ist bewusste Integrationsverhinderung, <https://www.proasyl.de/news/die-einstufung-nach-bleibeperspektive-ist-bewusste-integrationsverhinderung/>; Zur Problematik: *Thym*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, 1625.

⁵¹⁸ Es bestehen zwar einzelne Schwankungen zwischen den Jahren, die allerdings nicht als massiv verstanden werden dürfen Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2020, S. 17; *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik 2020, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-august-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3; *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Antrags- Entscheidungs- und Bestandsstatistik 2019, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-kumuliert-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=15.

⁵¹⁹ Kapitel 2, V, 4, a., (1).

⁵²⁰ Kapitel 2, V, 4, a., (1).

Befragtengruppe. Es handelt sich bei dem befragten Personenkreis um vulnerable Personen, die kurz nach ihrer Flucht stehen und sich gerade noch im Asylverfahren befinden. Dies führte gegenüber der Datenerhebung zu massiven Befürchtungen und Bedenken seitens der Befragten, persönliche Daten weiterzugeben oder über sensible Inhalte, wie z. B. die Migrationsgründe zu sprechen, die auch von staatlichen Asylbehörden abgefragt werden. Aus diesem Grund musste die Datenerhebung diese Ängste nehmen können und für die Befragten einen maximalen Grad an Sicherheit gewährleisten.

Die Datenerhebung wurde aus diesem Anlass in Form eines Fragebogens durchgeführt, welcher während eines mit den Personen geführten Gesprächs ausgefüllt wurde, wobei aufgrund der speziellen Fragen zu den Normen des Untersuchungsgegenstandes auf ein offenes Interview verzichtet werden musste.⁵²¹ Durch die Befragung durch einen Fragebogen konnten indes verschiedene Anonymisierungsmechanismen eingebaut werden, die den Befragten Sicherheit in ihrer speziellen Situation geben konnte. So wurde der Fragebogen vollständig anonym ausgefüllt und nur Befragtenummern vergeben.⁵²² Diese Nummern wurden den Befragten mitgeteilt, damit sie bei Bedarf im Nachhinein anonym aus der Befragung aussteigen konnten. Durch den Fragebogen und die vorgegebenen Fragen konnte allerdings sichergestellt werden, dass nur tatsächlich relevante Antworten für das New-Governance-Modell aufgenommen wurden und private Aussagen nur dem Gesprächsfluss, der Verständigung, Erklärung und Diskussion dienten.⁵²³ Durch die systematisierten anonymen Daten ist eine Rückverfolgung kaum möglich. Durch die offene Gestaltung des Fragebogens und das Gespräch konnte zudem sichergestellt werden, dass Verständnisprobleme über die Fragen beseitigt werden konnten.⁵²⁴ Zudem ist der Fragebogen eine kostengünstige und praktikable Alternative im Bereich interdisziplinärer Untersuchungen.⁵²⁵

Der Fragebogen folgt einer Struktur, die es ebenfalls ermöglichte, möglichst wenig Druck (in Form von Angst der Datenweitergabe und der Sicherheit der Anonymität) auf die Befragten auszuüben.⁵²⁶ So wechseln sich persönliche Fragen, die auch einen Druck auf die soziale Erwünschtheit einer Antwort hatten, mit Fragen ohne persönlichen Bezug ab.⁵²⁷ So sollte

⁵²¹ Zur Problematik: *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 434; Vgl. *Schnell/Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 327.

⁵²² Vgl. *Bortz/Döring*, Forschungsmethoden und Evaluation, S. 45.

⁵²³ Dazu auch: *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 542f.

⁵²⁴ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 514; Im Gegensatz dazu: *Scholl*, Die Befragung, S. 46.

⁵²⁵ *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 514; *Schnell/Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 326; *Scholl*, Die Befragung, S. 44f.

⁵²⁶ Vgl. *Bortz/Döring*, Forschungsmethoden und Evaluation, S. 45; Vgl. *Schnell/Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 329.

⁵²⁷ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 447ff; *Scholl*, Die Befragung, S. 219.

vermieden werden, dass Personen sozial erwünschte Antworten allein aufgrund des Umstands gaben, dass sie sich noch im Asylverfahren befanden.⁵²⁸

Die Fragen wurden in thematischen Blöcken zusammengefasst, um den Befragten eine gedankliche Struktur vorzugeben und ihre Aufmerksamkeit sicherzustellen.⁵²⁹ Aufgrund des beabsichtigten Abbaus von Druck mussten die Filterfragen für die Untersuchungsgruppe auseinandergezogen werden, sodass die Frage nach der Herkunft (als Indiz für eine schlechte Bleibeperspektive) und die nach dem tatsächlichen Fluchtgrund an unterschiedlichen Stellen platziert wurden.⁵³⁰ Die Zusammenstellung einer Kontrollgruppe gestaltete sich aufgrund der unterschiedlichen Faktoren allerdings schwierig, da die verschiedenen Marker wie Bildung und soziale Herkunft beispielsweise die Frage zu den Informationsmängeln zu stark beeinflussen können. Die Problematik meinungsloser Personen konnte nicht aus der Umfrage eliminiert werden, da diese an unterschiedlichen Stellen und nicht durchweg im Interview vorkamen.⁵³¹ Aus diesem Grund wurde die Meinungslosigkeit in die Ergebnisdarstellung aufgenommen.

Im Bereich der Frageeffekte musste darauf geachtet werden, die komplizierten Voraussetzungen des New-Governance-Modells auch für Personen mit schlechteren Sprachkenntnissen verständlich zu gestalten.⁵³² Da die Formulierungsmöglichkeiten beschränkt waren, musste auf einfache Sprache und präzise Umschreibungen für einfache Sachverhalte zurückgegriffen werden.⁵³³ Bei der Formulierung wurde sich vor allem darauf konzentriert, so wenig Druck wie möglich auf die Befragten auszuüben. Die Gestaltung des Fragebogens war dennoch darauf ausgelegt, diesen so offen wie möglich zu gestalten, um einer Interviewsituation nah zu kommen, indem manche Fragen als offene Frage in Skalenform präsentiert wurden.⁵³⁴ Der Fragebogen stand in Deutsch, Englisch und Französisch zur Verfügung (Anhang 2). Teilweise konnte auf Dolmetscher:innen zurückgegriffen werden.

⁵²⁸ Vgl. *Schnell/Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 327.

⁵²⁹ *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 483ff.

⁵³⁰ *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 484.

⁵³¹ *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 454.

⁵³² Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 458ff; Vgl. *Schnell/Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 329.

⁵³³ *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 479ff; *Scholl*, Die Befragung, S. 152ff.

⁵³⁴ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 471f.

iv. *Untersuchungsdesign anhand des New-Governance-Modells*

Im Folgenden wird darauf eingegangen, welche Aspekte des New-Governance-Modells durch die Umfrage untersucht und welche Daten erhoben wurden. Dies soll anhand der Strukturierung des Fragebogens geschehen.

Abb. 3: Fragebogen in deutscher Sprache nach Anhang 2 (eigene Darstellung)

Fragebogen
Felicitas Ernst, Universität Konstanz
Die Steuerungsfähigkeit der EU RL zur legalen Migration in
Deutschland
Einrichtung:

Befragten Nummer:

Befragten Nummer
Einrichtung:

Felicitas Ernst
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht
Universität Konstanz
Tel.: +49 (0)7531 88 4367
e-mail: felicitas.ernst@uni-konstanz.de

I. <u>Allgemein</u>		
1. Woher kommen sie?		
<input type="checkbox"/> Afghanistan	<input type="checkbox"/> Marokko	
<input type="checkbox"/> Albanien	<input type="checkbox"/> Nigeria	
<input type="checkbox"/> Algerien	<input type="checkbox"/> Nord Mazedonien	
<input type="checkbox"/> Armenien	<input type="checkbox"/> Pakistan	
<input type="checkbox"/> Aserbaidschan	<input type="checkbox"/> Republik Moldau	
<input type="checkbox"/> Äthiopien	<input type="checkbox"/> Russland	
<input type="checkbox"/> Gambia	<input type="checkbox"/> Serbien	
<input type="checkbox"/> Georgien	<input type="checkbox"/> Somalia	
<input type="checkbox"/> Ghana	<input type="checkbox"/> Sudan	
<input type="checkbox"/> Guinea	<input type="checkbox"/> Türkei	
<input type="checkbox"/> Irak	<input type="checkbox"/> Ukraine	
<input type="checkbox"/> Iran	<input type="checkbox"/> Anderes:	
<input type="checkbox"/> Kamerun		
<input type="checkbox"/> Kosovo		
2. Wie alt sind sie?		
<input type="checkbox"/> 0-15 Jahre	<input type="checkbox"/> 15-18 Jahre	<input type="checkbox"/> 18-25 Jahre
<input type="checkbox"/> 25-35 Jahre	<input type="checkbox"/> 35-65 Jahre	<input type="checkbox"/> 65+ Jahre

Filterfrage zur Einstufung in die Untersuchungsgruppe

Filterfrage zur Kategorisierung für einen Migrationskanal

Der Fragenkatalog beginnt mit standardisierten persönlichen Fragen über Herkunft und Alter, um abzuschätzen, ob die Personen in die Gruppe der Untersuchungspersonen fallen und ob sie aufgrund ihres Alters noch für eine Einreise aufgrund des Untersuchungsgegenstandes (hauptsächlich Arbeitsmigration) in Betracht kommen.⁵³⁵

Bei den aufgelisteten Staaten handelt es sich um die 20 am häufigsten vorkommenden Herkunftsländer ohne Syrien und Eritrea, da bei diesen Staaten die Anerkennungsquoten für Asyl dauerhaft oder oft über 50 % liegen.⁵³⁶

⁵³⁵ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 471ff; Vgl. *Schnell/Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 297ff.

⁵³⁶ Vgl. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik 2020, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-august-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3; *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Antrags- Entscheidungs- und Bestandsstatistik 2019, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-kumuliert-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=15; *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 479; *Panke*, Research design and method selection, S. 216.

II. Beruf	
3. Welchen Beruf hatten sie vor Ihrer Einreise nach Deutschland?	
<input type="checkbox"/> Student	<input type="checkbox"/> Schüler
<input type="checkbox"/> Wissenschaftler/Lehrer/ wissenschaftlicher Mitarbeiter*in	<input type="checkbox"/> Landwirtschaft oder Forstwirtschaft
<input type="checkbox"/> Tourismusbranche	<input type="checkbox"/> Gastronomie oder Hotelgewerbe
<input type="checkbox"/> Obst- und Gemüseverarbeitung	<input type="checkbox"/> Sägewerk
<input type="checkbox"/> Keine berufliche Tätigkeit	<input type="checkbox"/> Trainee
<input type="checkbox"/> akademischer Forscher	<input type="checkbox"/> Andere:
4. Wie hoch war Ihr Einkommen im <u>Monat</u>?	
<input type="checkbox"/> 0 €	<input type="checkbox"/> 1-100€
<input type="checkbox"/> 100-400€	<input type="checkbox"/> 400-800€
<input type="checkbox"/> 800-4000€	<input type="checkbox"/> 4000 +€
<input type="checkbox"/> Heimatwährung:	
5. Würden sie Berufe im Bereich: Landwirtschaft oder Forstwirtschaft (z.B. Erntehelfer), Gastronomie oder Hotelgewerbe (z.B. Koch), Obst- und Gemüseverarbeitung, Sägewerk, annehmen, um nach Deutschland zu kommen?	
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein

- Filterfrage zur Kategorisierung für einen Migrationskanal
- Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externen Effekten/ Unteilbarkeiten

- Filterfrage zur Kategorisierung für einen Migrationskanal
- Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externen Effekten

Abfrage von Anpassungsmängeln/ Unteilbarkeiten

Daran schließen sich Fragen über den Beruf und das Einkommen an, die an Probleme aus dem New-Governance-Modell und dem Untersuchungsgegenstandes anknüpfen.⁵³⁷ So können durch die Abfrage der Berufe Anpassungsmängel im Bereich der beruflichen Qualifikation für bestimmte Migrationspfade abgefragt werden.⁵³⁸ Daneben können Ergebnisse ein Bestandteil für die Antwort über das Vorliegen und die Auswirkungen von externen Effekten bei den Migrierenden als Adressat:innen sein. Gleiches gilt für die Frage nach den Unteilbarkeiten, die erst in Kombination mit anderen Fragen Aufschluss über deren Vorliegen geben können.⁵³⁹

⁵³⁷ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 138ff.

⁵³⁸ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 158ff.

⁵³⁹ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145ff.

III. Reise		Filterfrage zur Einstufung in die Untersuchungsgruppe
6. Warum haben sie Ihre Heimat verlassen?		
<input type="checkbox"/> Arbeitssuche	<input type="checkbox"/> Studium	
<input type="checkbox"/> Ausbildung	<input type="checkbox"/> Familienzusammenführung	
<input type="checkbox"/> Schüleraustausch/Freiwilligendienst/ Au-pair, Praktikum	<input type="checkbox"/> Krieg	
<input type="checkbox"/> Verfolgung	<input type="checkbox"/> Anderer Grund:	
7. Warum sind Sie nach Deutschland gekommen?		Filterfrage zur Einstufung in die Untersuchungsgruppe
<input type="checkbox"/> Arbeitssuche	<input type="checkbox"/> Studium	
<input type="checkbox"/> Ausbildung	<input type="checkbox"/> Familienzusammenführung	
<input type="checkbox"/> Schüleraustausch/Freiwilligendienst/ Au-pair, Praktikum	<input type="checkbox"/> Krieg	
<input type="checkbox"/> Verfolgung	<input type="checkbox"/> Anderer Grund:	
8. Glauben sie, die anderen Personen in Ihrer Unterkunft sind aus ähnlichen Gründen nach Deutschland gekommen?		Abfrage von Unteilbarkeiten/ Irreversibilitäten
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	

Die Filterfragen über die Zugehörigkeit zur Untersuchungsgruppe wurden getrennt, da die Intimität der Fragen einem vorsichtigen Vorgehen bedarf.⁵⁴⁰ Personen mussten danach befragt werden, ob bei ihnen Fluchtursachen vorlagen, da sie dann den geeigneten Migrationskanal gewählt hätten und nicht umgesteuert werden müssen. Anschließend werden die Problematiken, die durch das New-Governance-Modell definiert werden, abgefragt. So folgt vorliegend ein Block, der subjektive Gemeinsamkeiten zwischen den Migrierten abfragen soll, um daraus auf etwaige Irreversibilität oder Unteilbarkeiten schließen zu können, bei denen fraglich ist, ob sie durch die bestehende Rechtsordnung verstärkt werden oder ob überhaupt auf diese Umstände eingegangen wird.⁵⁴¹

⁵⁴⁰ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 447ff.

⁵⁴¹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145ff.

IV. Aufenthaltsdauer		
11. Konnten sie vor Einreise nach Deutschland eine dieser Sprachen auf B2 Niveau?		Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externe Effekte
<input type="checkbox"/> englisch	<input type="checkbox"/> deutsch	
<input type="checkbox"/> Andere:	<input type="checkbox"/> keine	
12. Möchten sie für immer in Deutschland bleiben?		
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
13. Würden sie für Arbeit zwischen Ihrem Herkunftsstaat und Deutschland reisen und nur ein paar Monate pro Jahr in Deutschland arbeiten?		Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externe Effekte/ Unteilbarkeiten
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
14. Wie lange möchten sie mindestens in Deutschland bleiben, wenn sie in diesem Zeitraum garantiert Arbeit hätten?		
<input type="checkbox"/> 3 Monate	<input type="checkbox"/> 6 Monate	
<input type="checkbox"/> Bis 1 Jahr	<input type="checkbox"/> Bis 2 Jahre	
<input type="checkbox"/> Bis 4 Jahre	<input type="checkbox"/> Mehr als 5 Jahre	
15. Haben sie einen Aufenthaltstitel in einem anderen EU Land? Oder können sie diesen erreichen?		Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externe Effekte
<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> Ja: Asyl oder Subsidiärer Schutz	
<input type="checkbox"/> Ja: Familiennachzug	<input type="checkbox"/> Ja: Anderer:	

Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externe Effekte

Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externe Effekte/ Unteilbarkeiten

Darauf folgt ein Fragenblock der sich vor allem mit Anpassungsmängeln gegenüber dem zirkulären Modell des Untersuchungsstandes beschäftigt und dort eventuelle Problematiken aufzeigen soll. Daneben gibt dieser Abschnitt weitere Auskunft über externe Effekte, die durch das Bestehen einer nur temporären Migrationsmöglichkeit auf die Migrierenden übertragen werden könnten.

V. <u>Bildung</u>		Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externe Effekte
16. Welche Bildung haben sie?		
<input type="checkbox"/> keine	<input type="checkbox"/> 4 Jahre (Grundschule)	
<input type="checkbox"/> 9/10 Jahre (Hauptschule)	<input type="checkbox"/> 10 Jahre (Realschule)	
<input type="checkbox"/> 12/13 Jahre (Gymnasium)	<input type="checkbox"/> Studium	
<input type="checkbox"/> Fachausbildung	<input type="checkbox"/> Andere:	
17. Haben sie ein Zeugnis über Ihre Bildung?		Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten/ externe Effekte
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
Abfrage von Anpassungsmängeln/ externe Effekte	18. Wird Ihr Zeugnis in Deutschland anerkannt?	
	<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
	<input type="checkbox"/> Weiß nicht	
19. Würden sie eine Weiterbildung in <u>Deutschland</u> machen, damit Ihr Zeugnis anerkannt wird?		Abfrage von Anpassungsmängeln/ externe Effekte
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten	VI. <u>Familie</u>	
	20. Lebt Ihr Ehegatte, ein Kind von Ihnen oder leben Ihre Eltern in Deutschland?	
	<input type="checkbox"/> Eltern	<input type="checkbox"/> Kinder
<input type="checkbox"/> Ehegatte	<input type="checkbox"/> niemand	

Weitere Anpassungsmängel und Hinweise auf externe Effekte werden im Bereich der Bildungsqualifikation abgefragt. Der Untersuchungsgegenstand gibt dabei oftmals strikte Vorgaben über ein Bildungsniveau, welches Migrierende erreichen müssen, um Einreisen zu können (vgl. § 18 III AufenthG a. F.). Die Befragung gibt dabei Hinweise, inwiefern dadurch externe Effekte generiert werden oder ob sogar Anpassungsmängel in diesem Bereich vorliegen.

VII. Legale Zugangswege		
21. Kannten sie den europäischen Freiwilligendienst oder Au-pair Dienst vor Ihrer Einreise?		Abfrage von Informationsmängeln
<input type="checkbox"/> europäischen Freiwilligendienst	<input type="checkbox"/> Au-pair Dienst	
<input type="checkbox"/> keinen		
22. Kannten sie die EU Blue Card vor Ihrer Einreise?		Abfrage von Informationsmängeln
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
23. Kannten sie die Möglichkeit der Saisonarbeit in Deutschland vor Ihrer Einreise?		Abfrage von Informationsmängeln
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
24. Kannten Sie vor Ihrer Einreise die Möglichkeit in Deutschland ein Studium oder eine Ausbildung zu machen?		Abfrage von Informationsmängeln
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
25. Kannten sie die gerade genannten Möglichkeiten. <u>Aber waren diese keine Möglichkeit für sie?</u>		Abfrage von Informationsmängeln/ Anpassungsmängel/ externe Effekte
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein	
26. Konnten sie vor Ihrer Einreise Kontakt zu deutschen Unternehmen oder Universitäten aufnehmen?		
<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> Nein, warum:	
Abfrage von Anpassungsmängeln		

Der Abschnitt beschäftigt sich primär mit unterschiedlichen Informationsmängeln, die vom New-Governance-Modell als problematisch und steuerungshemmend angesehen werden.⁵⁴² Dabei wird speziell nach unterschiedlichen Arten der Informationsmängel für den bestimmten Untersuchungsgegenstand gefragt, indem gezielt nach dem Wissen oder Nichtwissen zu den speziellen Migrationskanälen gefragt wird.

⁵⁴² Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 150ff.

	<p>27. Waren sie vor Ihrer Einreise nach Deutschland bei einer deutschen Botschaft, oder andren EU Botschaft, um sich zu informieren?</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p> <p><input type="checkbox"/> EU Botschaft von:</p>	<p>Abfrage von Anpassungs-mängeln</p>
	<p>28. Hat Ihr Abreitgeber sie über <u>legale</u> Migrationswege informiert?</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p>	<p>Abfrage von Informations-mängeln/ Anpassungs-mängeln</p>
<p>Abfrage von Informations-mängeln / Anpassungs-mängeln</p>	<p>29. Haben sie sich woanders über <u>legale</u> Migrationswege nach Deutschland informiert?</p> <p><input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja, bei:</p>	
	<p>30. Kannten sie die legalen Möglichkeiten, wussten aber nicht was sie tun müssen?</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p>	<p>Abfrage von Anpassungs-mängeln/ externen Effekten</p>
<p>Abfrage von Anpassungs-mängeln/ externen Effekten/ Informations-mängeln</p>	<p>31. Hatten sie zu <u>wenige</u> Informationen oder haben sie die Informationen nicht verstanden?</p> <p><input type="checkbox"/> zu <u>wenige</u> Informationen <input type="checkbox"/> <u>nicht</u> verstanden</p> <p><input type="checkbox"/> Genügend Informationen vorhanden</p>	
	<p>32. War der Aufwand ein Visum zu beantragen zu hoch?</p> <p><input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein</p>	<p>Abfrage von Anpassungs-mängeln/ externen Effekten</p>

Da der Bereich der Informationsmängel nach dem New-Governance-Modell divers ist und differente Arten von Informationsmängeln vorliegen können, wird dieses Thema auch in der Umfrage gebührend berücksichtigt. So wurden unterschiedliche Informationsquellen spezifiziert, die auch von der Rechtsordnung aufgenommen werden (§ 18 II AufenthG a. F.). Als Gesamtbild können daraus auch Anhaltspunkte für das Vorliegen von externen Effekten gewonnen werden, die in die Gesamtproblemanalyse einfließen können.

	<p>33. Wie viel hat Ihre Reise nach Deutschland gekostet?</p> <div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div>	<p>Abfrage von Anpassungsmängeln/ externen Effekten</p>
<p>Abfrage von Anpassungsmängeln/ externen Effekten</p>	<p>34. Hatten sie zu wenige Optionen, um legal nach Deutschland zu kommen?</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein </div>	
	<p>35. Haben sie keinen Antrag auf ein Visum gestellt, weil sie denken, dass dieser abgelehnt worden wäre?</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein </div>	<p>Abfrage von Anpassungsmängeln/ externen Effekten</p>
<p>Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten</p>	<p>36. Halten sie es für ein Verbrechen illegal in einen Staat einzureisen?</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein </div>	
	<p>37. Wenn sie nochmal nach Deutschland kommen würden, wie würden sie einreisen?</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> <input type="checkbox"/> legal <input type="checkbox"/> illegal </div>	<p>Abfrage von Anpassungsmängeln/ Irreversibilitäten</p>
<p>Abfrage von Informationsmängeln/ externen Effekten/ Irreversibilitäten</p>	<p>38. Wer hat Ihnen geraten einen Asylantrag in Deutschland zu stellen?</p> <div style="border: 1px solid black; height: 80px; width: 100%;"></div>	

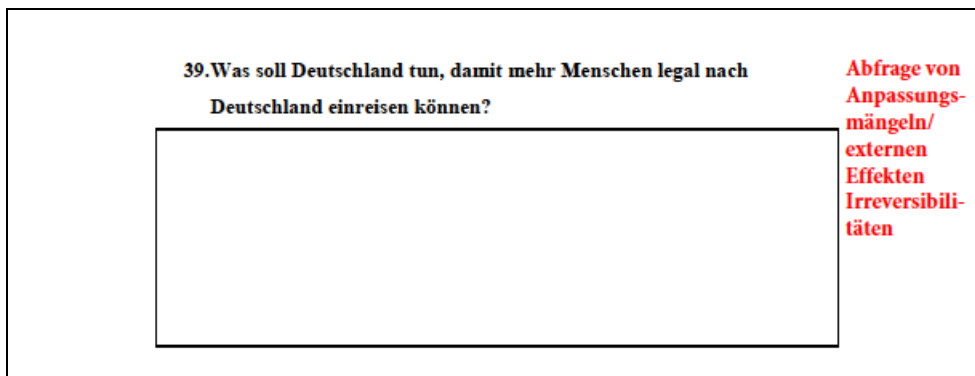
Eingebettet wurde die Frage nach den Informationsmängeln in weitere Frage zu anderen Problemen des New-Governance-Modells, um die Aufmerksamkeit bei der Beantwortung des langen Fragebogens nicht überzustrapazieren.⁵⁴³ Aus diesem Grund folgen weitere Fragen zu Anpassungsmängeln und externen Effekten. Diese Fragen sind offener gestellt als im vorausgegangenen Abschnitt, da sie vor allem der Abfrage von subjektiven Ansichten und persönlichen Einschätzungen der Befragten dienen.⁵⁴⁴

Gerade diese persönlichen Einschätzungen beinhalten Anhaltspunkte für reale Anpassungsmängel und externe Effekte, aber auch Irreversibilität, die bei einer unter eurozentrischen westlichen Perspektive erfolgten Gesetzgebung, leicht übersehen werden können.⁵⁴⁵

⁵⁴³ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 483ff; *Panke*, Research design and method selection, S. 216.

⁵⁴⁴ Vgl. *Diekmann*, Empirische Sozialforschung, S. 480; *Panke*, Research design and method selection, S. 216; Vgl. *Schnell/Hill/Esser*, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 295.

⁵⁴⁵ *Panke*, Research design and method selection, S. 216.

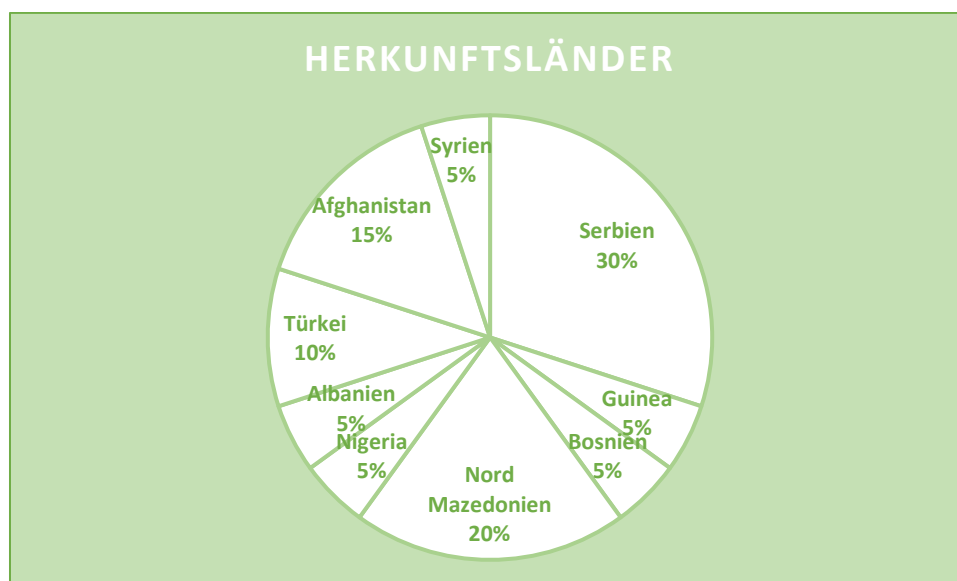


Den Abschluss bildet eine offen formulierte Frage, die nochmals dazu animieren sollte, unabhängig über bestehende Migrationsproblematiken zu reden, um eventuell bestehende Probleme, die nicht vom New-Governance-Modell erfasst sind, zu ermitteln.⁵⁴⁶

v. *Ergebnisse der Umfrage (Anhang 3 & 8)*

Bei der Umfrage konnten insgesamt 20 Personen an unterschiedlichen Standorten in Mannheim, Heidelberg und Konstanz befragt werden. Die Personen kamen von unterschiedlichen Kontinenten, insgesamt überwog die Anzahl der Personen aus Osteuropa.

Abb. I: Herkunftszusammensetzung (eigene Darstellung)⁵⁴⁷

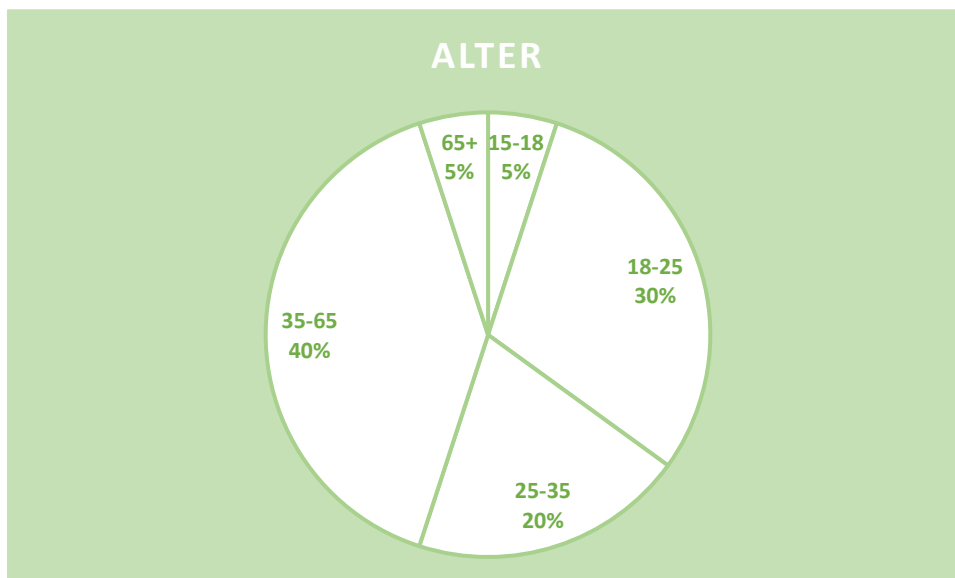


⁵⁴⁶ Panke, Research design and method selection, S. 216; Vgl. Schnell/Hill/Esser, Methoden der empirischen Sozialforschung, S. 295.

⁵⁴⁷ Die Schaubilder stellen Visualisierungen der in Anhang 3 und 8 zusammengetragenen Ergebnisse dar und werden in Anhang 5 komprimiert dargestellt.

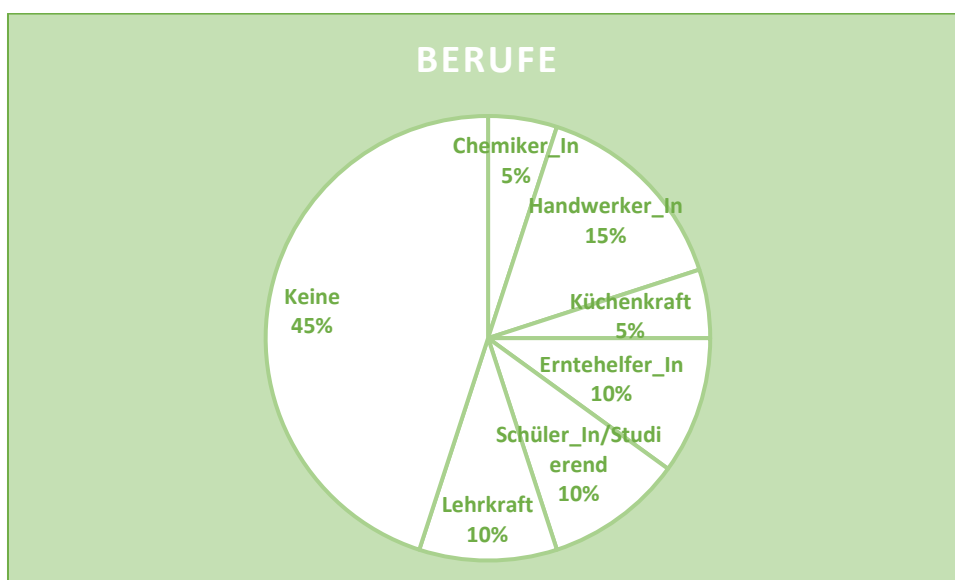
Hinsichtlich des Alters der Befragten fällt auf, dass zwar junge Personen interviewt werden konnten. Die Gruppe in mittlerem Alter ist dennoch am stärksten vertreten, jedoch konnten auch Jugendliche und Personen im Rentenalter befragt werden.

Abb. II: Altersverteilung (eigene Darstellung)



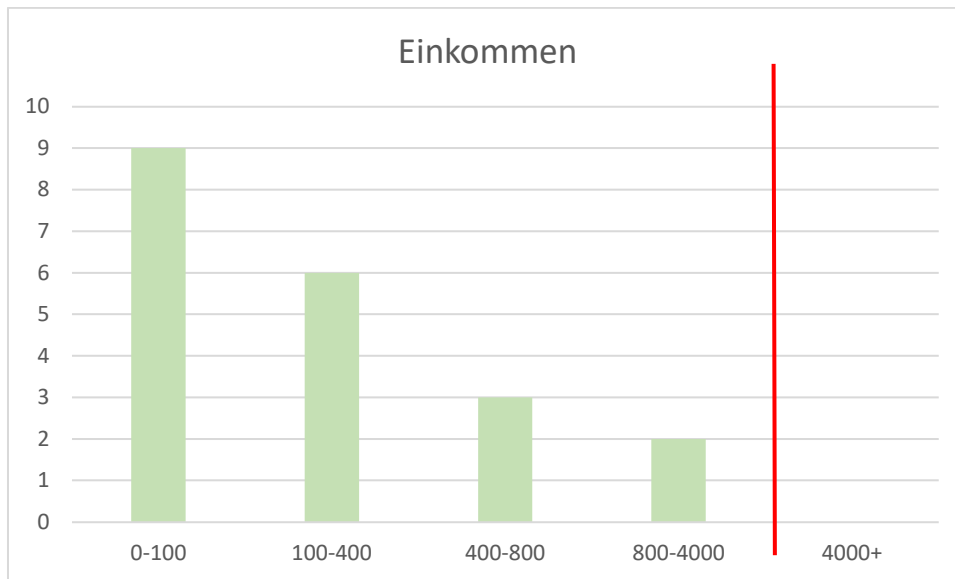
Das Berufsfeld stellt sich erwartungsgemäß äußerst divers dar, wobei die größte Gruppe Personen ohne berufliche Tätigkeit in ihrem Herkunftsland ausmacht, wie es in Abbildung III gezeigt wird.

Abb. III: Berufsverteilung (eigene Darstellung)



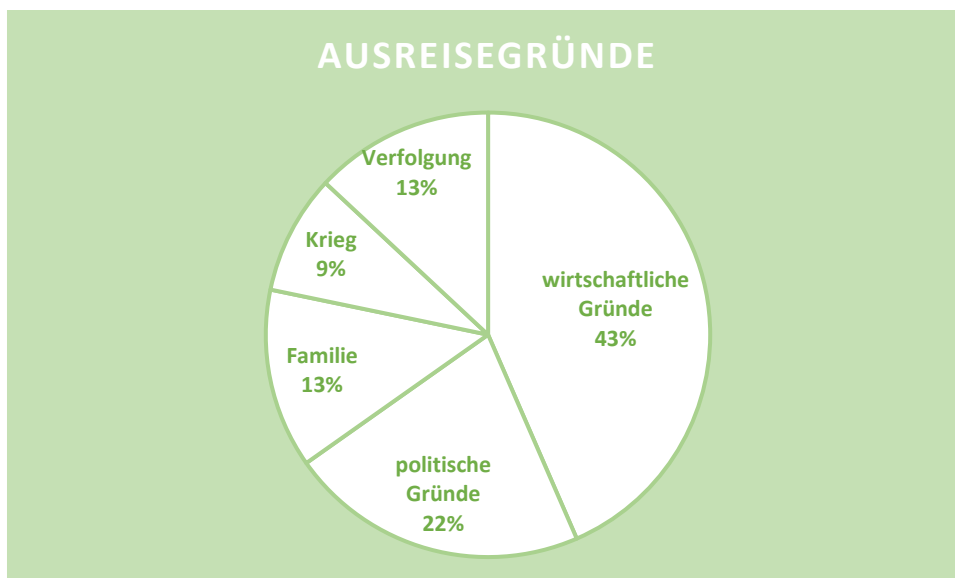
Dies spiegelt sich auch im Bereich des Einkommens wider.

Abb. IV: Einkommensverteilung (eigene Darstellung)



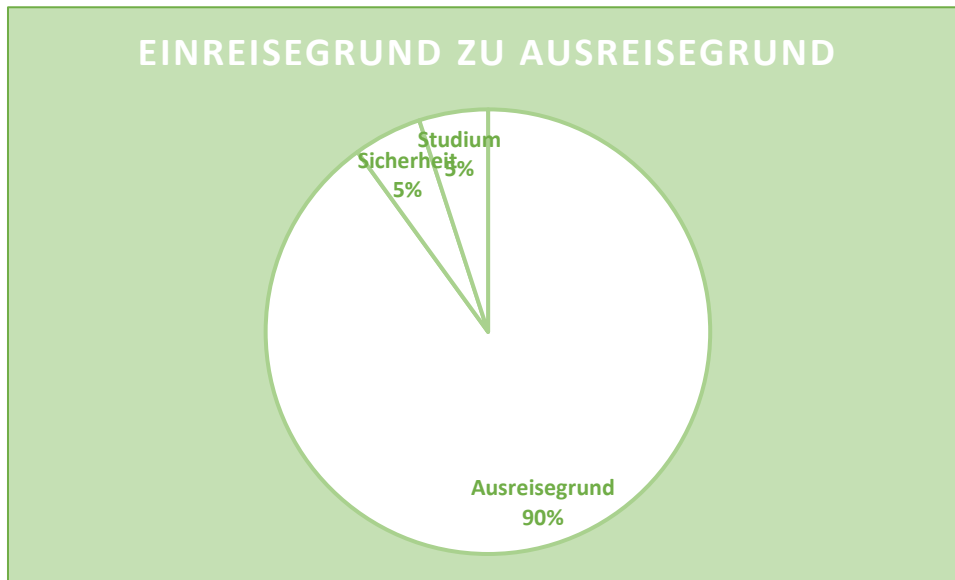
Der Großteil der Personen hat ihr Herkunftsland aus wirtschaftlichen Gründen verlassen, jedoch liegen auch politische Gründe unterhalb der anerkannten Verfolgungsgrenze für einen Asylstatus vor.

Abb. V: Übersicht Ausreisegründe (eigene Darstellung)



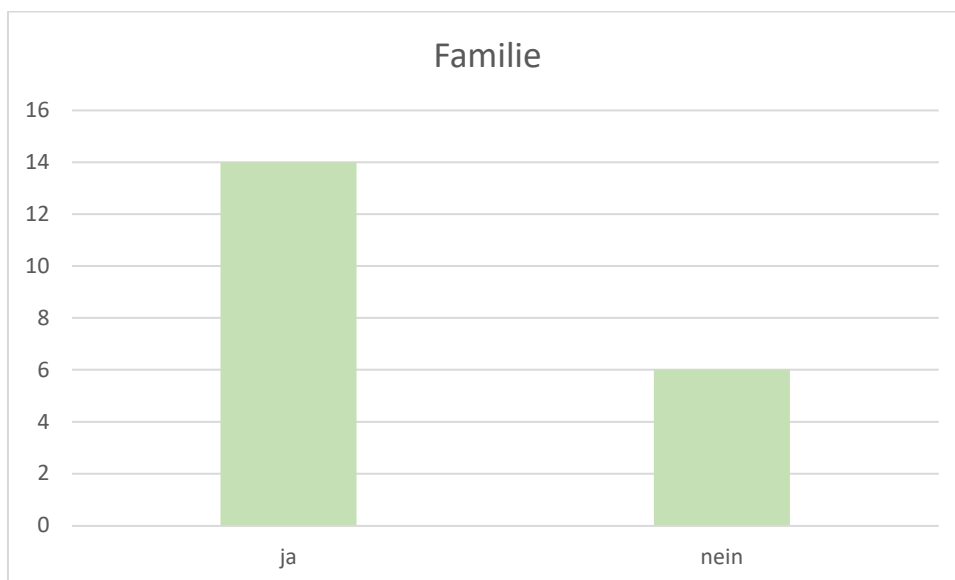
Interessant ist auch, dass sich diese Gründe auf dem Migrationsweg kaum veränderten und der Einreisegrund nach Deutschland mit dem Ausreisegrund aus dem Herkunftsstaat in fast allen Fällen übereinstimmt.

Abb. VI: Einreisegründe in Bezug zum Ausreisegrund (eigene Darstellung)



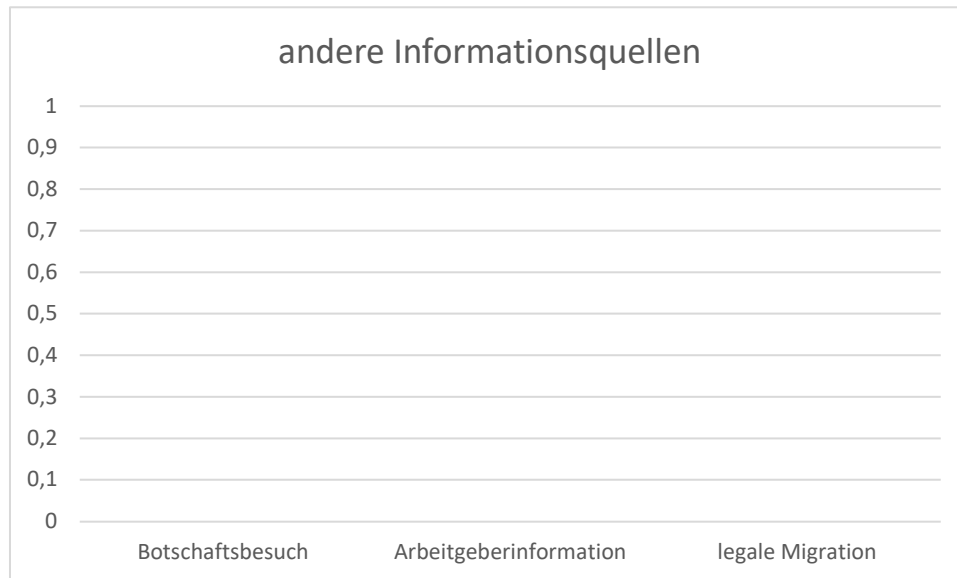
Eine große Bedeutung bei der Aus- oder Einreise hat auch die Familie, wobei viele Befragten von manchen Familienmitgliedern begleitet wurden.

Abb. VII: Familienbegleitung (eigene Darstellung)



Auffällig war außerdem die fehlende Nutzung der meisten Informationsangebote, die teilweise auch durch den Untersuchungsgegenstand vorausgesetzt wurden. Keine befragte Person konnte sich über diese bestimmten Informationsquellen informieren.

Abb. VIII: Nutzung von Informationsquellen (eigene Darstellung)



Es zeigt sich demnach ein diverses Bild der befragten Personen. Daneben bestehen Punkte in der Umfrage, die von hoher Übereinstimmung der Antworten geprägt sind, und andere, bei denen sich unterschiedliche Ansichten abzeichnen. Die so erhobenen Daten können nun darüber Aufschluss geben, inwiefern Probleme des New-Governance-Modells in der Untersuchungsgruppe vorliegen, um Erkenntnisse abzuleiten, wie die Steuerung durch den Untersuchungsgegenstand verbessert werden könnte.

vi. *Verlässlichkeit der ermittelnden Daten*

Zu reflektieren ist, wie verlässlich die Aussagen der Stichprobe für die weitere Untersuchung sind. Um dies herauszufinden, werden die Daten einem Schätzverfahren unterzogen. Schätzverfahren dienen dazu, von einer Stichprobe auf die Grundgesamtheit schließen zu können.⁵⁴⁸ Die für diese Arbeit wesentlichen Fragen der Umfrage konnten mit ja oder nein beantwortet werden. Dies entspricht einer Bernoulli-Verteilung.⁵⁴⁹ Auch ist die Stichprobenvarianz grundsätzlich eine erwartungstreue Schätzstatistik für die Varianz.⁵⁵⁰ Das heißt, es wird erwartet, dass die Schätzung den richtigen Wert ergibt, also systematisch weder Über- noch Unterschätzung

⁵⁴⁸ Diaz-Bone, Statistik für Soziologen, S. 155; Fahrmeir et. al., Statistik, S. 338.

⁵⁴⁹ Vgl. Fahrmeir et. al., Statistik, S. 213.

⁵⁵⁰ Vgl. Diaz-Bone, Statistik für Soziologen, S. 50ff; Vgl. Fahrmeir et. al., Statistik, S. 64ff.

vorliegt.⁵⁵¹ Durch diese Stichprobenvarianz können Annahmen über die Verlässlichkeit in der Grundgesamtheit getroffen werden.⁵⁵² Durch diese Standardabweichung kann die Streuung in der Abhängigkeit des Erwartungswerts aus den Antworten der Stichprobe dargestellt werden.⁵⁵³ Die sich daraus ergebenden Grenzwerte sind Grundlage für die Annahmen, wie Antworten in der Grundgesamtheit ausfallen könnten.⁵⁵⁴

Die Formel für Ermittlung der Standardabweichung der Stichprobe lautet: ⁵⁵⁵

$$s_x = \sqrt{\text{Var}(x)} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n-1}}$$

Dabei ist \bar{x} der Erwartungswert $E(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$

$$= s_x = \sqrt{\text{Var}(x)} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - (\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i))^2}{n-1}}$$

Die Standardabweichung der Stichprobe wird aus den kodiert abgegebenen Antworten der Umfrage errechnet (Anhang 3).⁵⁵⁶ Das Ergebnis kann als Grundlage zur Berechnung von Grenzwerten (Streuung) verwendet werden, die verdeutlichen, in welchem Bereich der Großteil der erhobenen Daten liegt und auch die meisten Antworten gegeben wurden.⁵⁵⁷ Da der Grenzbereich Aufschluss über die Verteilung der Antworten gibt, gilt: Je kleiner der Grenzbereich (also die Standardabweichung) ist, desto höher kann auch die Aussagekraft der Antworten für die Grundgesamtheit angenommen werden. Aus diesem Grund gilt auch folgende Annahme: Je kleiner die Standardabweichung ist, desto größer ist die Aussagekraft der Stichprobe für die Grundgesamtheit.

Für die vorliegende Umfrage liegen die Standardabweichungen der einzelnen Fragen zwischen 0 und 0,51 (Anhang 4). Es handelt sich um eine eher geringe Streuung, die auch das intuitive Ergebnis der Umfrage bestätigt.⁵⁵⁸ So zeigt sich in der Umfrage, dass sich die Antworten der Beteiligten bei den meisten Fragen stark bis sehr stark ähneln, weshalb konkret die Annahme getroffen werden kann, dass auch bei der Befragung von noch mehr Personen sich an dieser

⁵⁵¹ Fahrmeir et. al., Statistik, S. 340.

⁵⁵² Vgl. Fahrmeir et. al., Statistik, S. 64f; Puhani, Statistik, S. 32.

⁵⁵³ Fahrmeir et. al., Statistik, S. 65; Puhani, Statistik, S. 32.

⁵⁵⁴ Vgl. Fahrmeir et. al., Statistik, S. 67.

⁵⁵⁵ Diaz-Bone, Statistik für Soziologen, S. 50; Fahrmeir et. al., Statistik, S. 65; Puhani, Kleine Formelsammlung zur Statistik, S. 5.

⁵⁵⁶ Vgl. Fahrmeir et. al., Statistik, S. 66.

⁵⁵⁷ Diaz-Bone, Statistik für Soziologen, S. 50; Fahrmeir et. al., Statistik, S. 67.

⁵⁵⁸ Vgl. Fahrmeir et. al., Statistik, S. 67f.

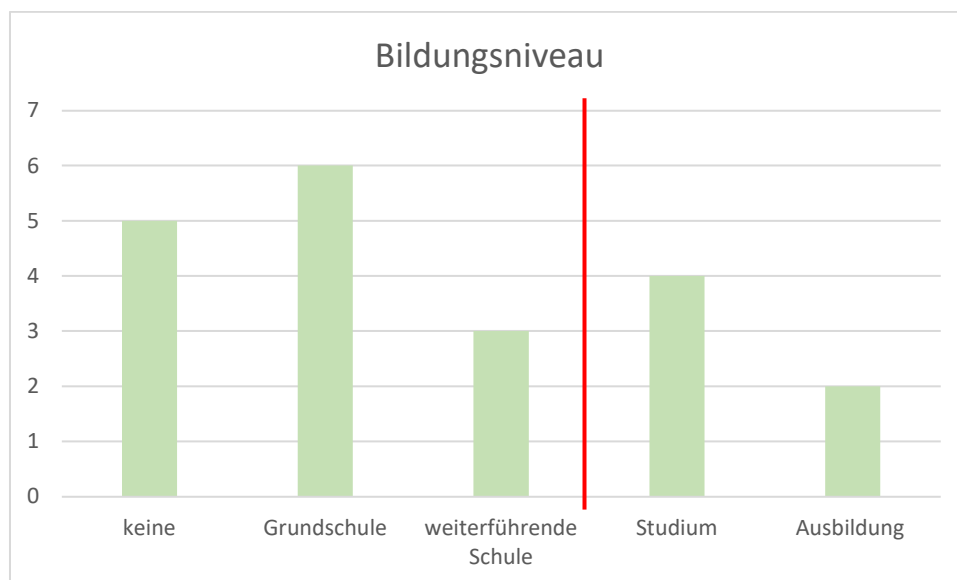
Verteilung nicht übermäßig viel ändern würde. Die Umfrage kann demnach als ausreichend genau verstanden werden, um aus ihr eine Aussage über das Vorliegen der vom New-Governance-Modell erfassten Probleme treffen zu können.

vii. *Externe Effekte anhand des Untersuchungsdesigns*

Als Ergebnis ist festzustellen, dass eine ausreichend genaue Untersuchung der vorliegenden Probleme des New-Governance-Modells in der Untersuchungsgruppe durchgeführt wurde. Aus diesem Grund können aus den Umfrageergebnissen die bestehenden gesellschaftlichen Probleme abgeleitet werden. Zu untersuchen bleibt danach, zu welchen Ergebnissen die Umfrage zur Frage über das Vorliegen von konkreten externen Effekten im Bereich des Untersuchungsgegenstandes kommt.

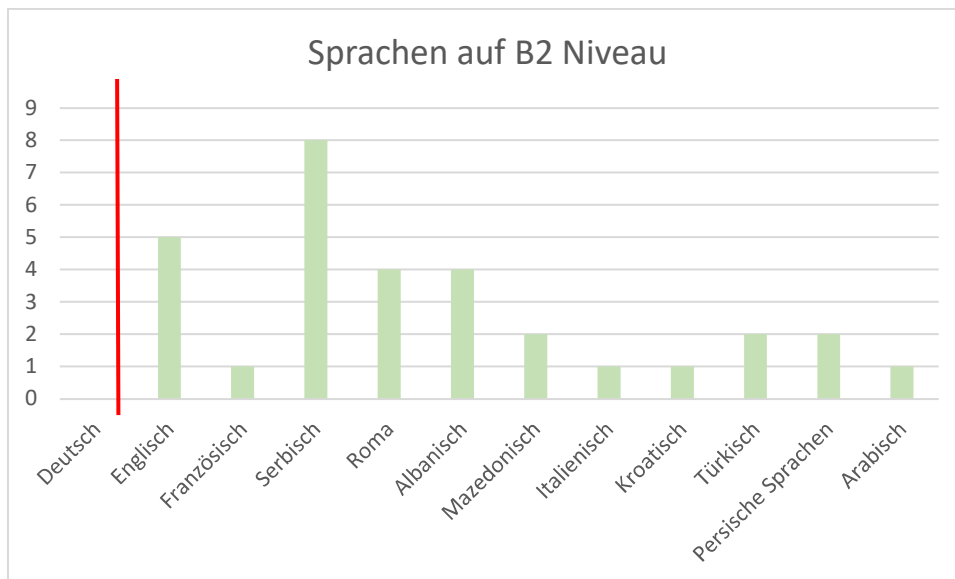
Externe Effekte können vor allem dann vorliegen, wenn die Normen zu hohe Voraussetzungen für eine Einreise definieren oder die Struktur der Migrationsmöglichkeiten ungeeignet für die Migrierenden ist, sodass diese aufgrund eines Optionenmangels von der legalen Migration in den Asylkanal wechseln und von der legalen Migration Abstand nehmen. Für den Bereich der Ausbildung kann angenommen werden, dass einige Befragten die Voraussetzungen, die durch den Untersuchungsgegenstand festgelegt werden, erfüllen könnten (§ 16 ff. AufenthG a. F.).

Abb. XVI: Übersicht Bildungsqualifikation (eigene Darstellung)



Allerdings erfüllt keine der gefragten Personen die Anforderungen an das Sprachniveau (vgl. § 16 I Nr. 1 AufenthG a. F.).

Abb. XIII: Übersicht Sprachqualifikation (eigene Darstellung)



Darüber hinaus fehlen Zeugnisse oder deren Anerkennungsfähigkeit sowie Weiterbildungsmöglichkeiten.

Abb. XVII: Möglichkeit der Zeugnisanerkennung (eigene Darstellung)

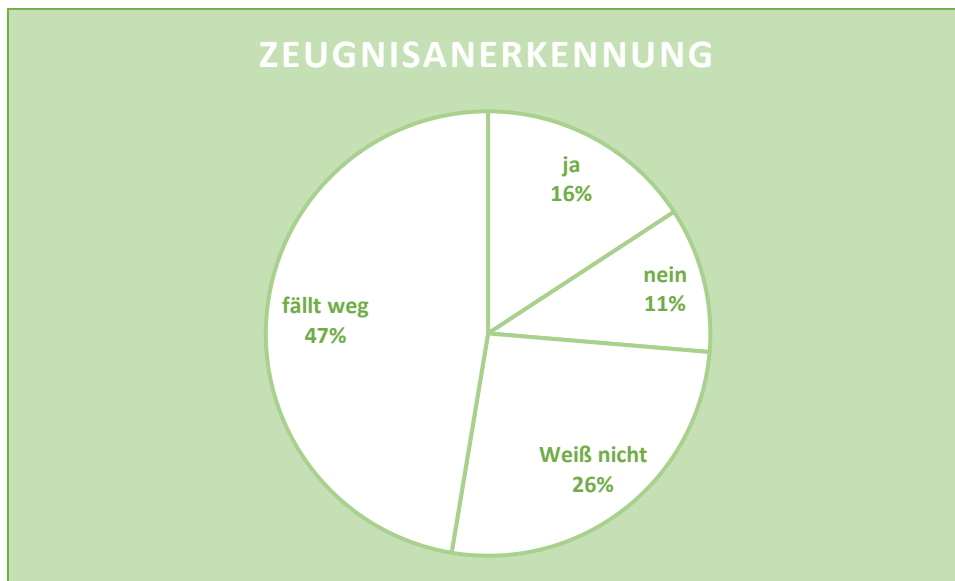
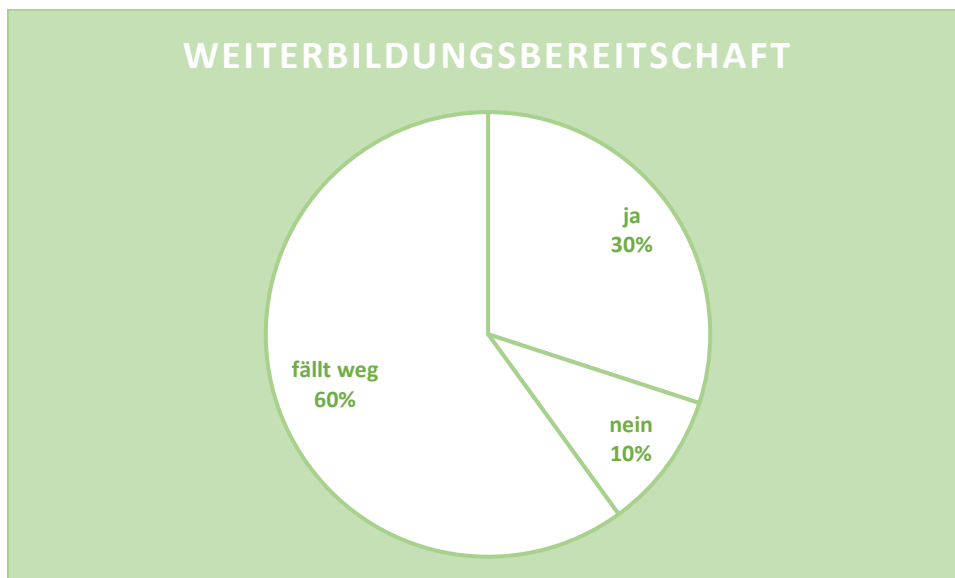


Abb. XVIII: Bereitschaft zu Weiterbildung, gesetzesunabhängig (eigene Darstellung)



Hinzu kommt, dass die Policies in Form der angelegten zwingenden zirkulären Migration bzw. des temporären Aufenthalts oft den Wünsche der Migrierenden entgegenstehen.

Abb. XIV: Pendelbereitschaft, gesetzesunabhängig (eigene Darstellung)

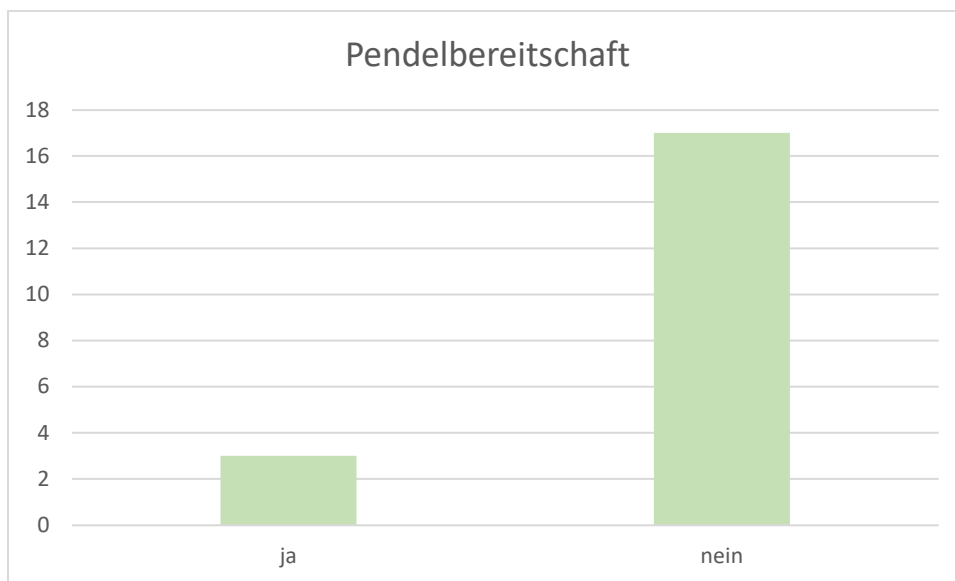
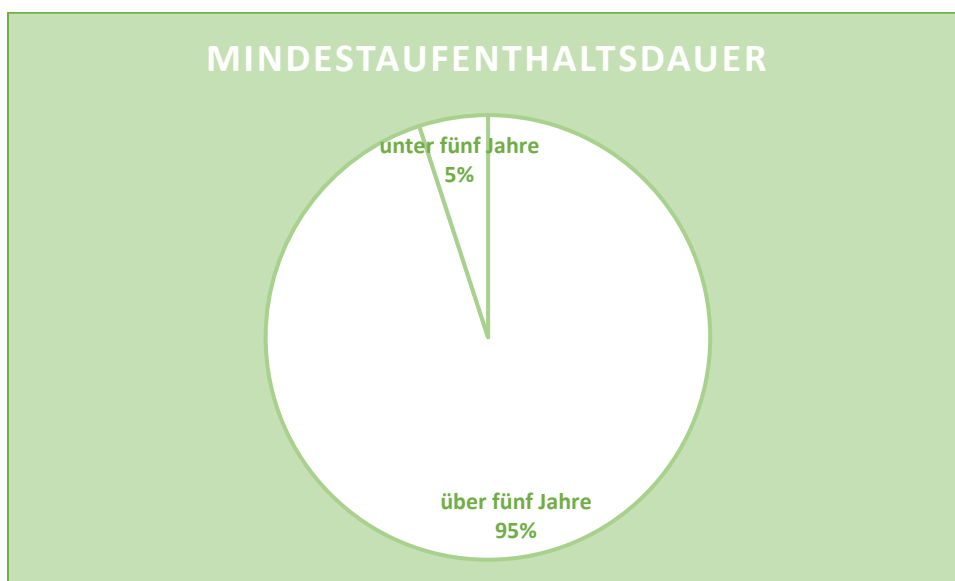


Abb. XV: Gewünschte Mindestaufenthaltsdauer (eigene Darstellung)



Im Zusammenhang mit dem Ergebnis, dass die Migrierenden (1) oft nicht wissen, wie sie überhaupt mit einem Aufenthaltstitel nach Deutschland gelangen können, (2) sie bereits wissen, dass der Aufwand zur Visumsbeantragung zu hoch in Bezug auf das Ergebnis sein kann und (3) eher von einer Ablehnung ausgehen, zeigt dies einen massiven Optionenmangel, der durch die Struktur der Vorgaben zur legalen Migration ausgelöst wird.

Abb. XXVI: Wissensfehlstellen bezüglich Handlungsoptionen (eigene Darstellung)



Abb. XXVII: Subjektive Einschätzung zum Aufwand der Visabeantragung (eigene Darstellung)

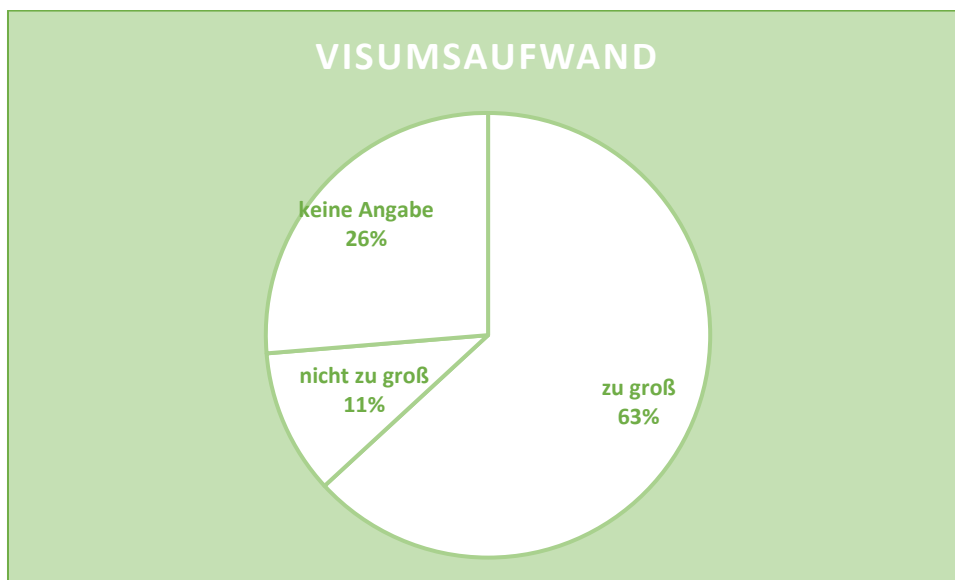


Abb. XXIX: Subjektive Einschätzung der Antragsablehnung (eigene Darstellung)

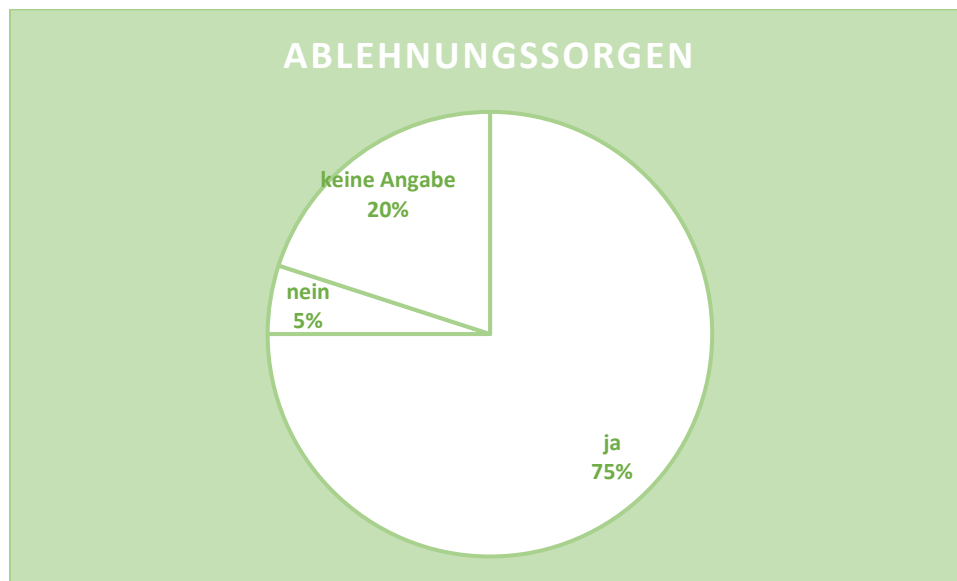
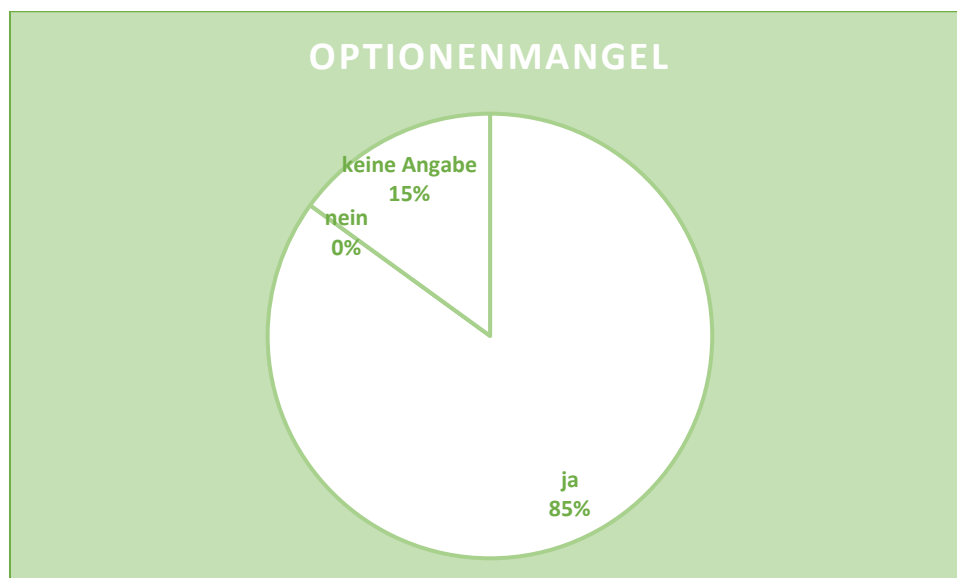


Abb. XXVIII: Subjektive Einschätzung bezüglich eines Optionenmangels (eigene Darstellung)



Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass durch die Normen zur legalen Migration oft Migrationswege geschaffen werden, die von der umzustuernden Gruppe entweder nicht genutzt werden können oder aufgrund einer fehlenden dauerhaften Aufenthaltserlaubnis nicht genutzt werden. Aufgrund dessen kommt ein Großteil der möglichen Migrationswege für die befragten Personen nicht in Betracht, sodass durch die Gesetzgebung ein konkreter Optionenmangel besteht.

Der deutsche Staat schafft damit eine Situation zum Souveränitätsschutz, der sich äußerst nachteilig für die Migrierenden auswirkt und sie geradezu in die Asylmigration zwingt. Demzufolge liegen konkrete externe Effekte vor, die durch die Normen des Untersuchungsgegenstandes ausgelöst werden und die gerade das Gegenteil der intendierten Ziele (regulierte Migration)

bewirken könnten. Demzufolge verstärken die externen Effekte die Lose-lose-lose-Situation und sind als zwingend zu lösendes Problem einzuschätzen. Allein aufgrund der Gesetzgebung durch den deutschen Staat bestehen abstrakte externe Effekte, die sich aber auch in konkreten externen Effekten widerspiegeln und vor allem in einem Optionenmangel zeigen.

(2) Unteilbarkeiten

Mit Unteilbarkeiten sind Situationen gemeint, bei denen es von Nachteil wäre, einzelne Zwischenschritte nacheinander oder unabhängig voneinander zu erlassen, um das vorgegebene Ziel zu erreichen, anstelle das Ziel durch einen Gesamtakt zu erreichen.⁵⁵⁹ Gerade durch wirtschaftliche Monopole kann Unteilbarkeit zu Problemen führen.⁵⁶⁰ Bei den Ausführungen im New-Governance-Modell zeigt sich, dass der Begriff der Unteilbarkeit eng mit den Wirtschaftswissenschaften und der Wirtschaftspolitik verbunden ist.⁵⁶¹ Es ist demzufolge fraglich, ob diese Begrifflichkeit überhaupt auf das Migrationsrecht angewendet werden kann. Dies soll im Folgenden versucht werden.

Endergebnis der Wirtschaftswissenschaften soll eine möglichst effiziente Zielerreichung sein, bei der Kosten durch den Abbau von nachteiligen Unteilbarkeiten reduziert werden.⁵⁶² Eine solche Zielerreichung im Untersuchungsgegenstand kann in der Steuerung von Migration gesehen werden (§ 1 I 1 AufenthG).⁵⁶³ Bei diesem Ziel ist nun fraglich, ob beispielsweise durch die Aufstellung von rechtlichen Monopolen Unteilbarkeiten entstanden sind, da auf ineffektive Weise nur Teilkomplexe geregelt wurden, anstatt eine benötigte Gesamtlösung zu etablieren.⁵⁶⁴ Es ist demnach zu untersuchen, ob im Untersuchungsgegenstand Teilregelungen vorliegen, die sich nachteilig auf die Gesamtproblematik auswirken könnten.

Eine Anfälligkeit des Untersuchungsgegenstandes für Unteilbarkeiten kann sich schon aus der monopolhaften Stellung des Staates im Bereich der Antragsanerkennung ergeben (vgl. §§ 18d I, 19a I Nr. 2 AufenthG a. F.).⁵⁶⁵ Aus dieser Stellung des Staates könnte sich nach dem New-Governance-Modell fehlender Druck zur Schaffung effektiver Regelungen ergeben.⁵⁶⁶ Fraglich bleibt nach dieser Feststellung allerdings, in welcher Form Unteilbarkeiten im Untersuchungsgegenstand konkret vorliegen könnten.

⁵⁵⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145; Fritsch, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 159f.

⁵⁶⁰ Vgl. Fritsch, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 164-150.

⁵⁶¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145; Vgl. Fritsch, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 163f.

⁵⁶² Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145ff; Fritsch, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 164.

⁵⁶³ Kapitel 1, III.

⁵⁶⁴ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145.

⁵⁶⁵ Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 19 a AufenthG, Rn. 4-5.

⁵⁶⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145.

Eine Teilregelung könnte grundsätzlich schon in der ausnahmshaften Regelung von legaler Migration durch das Aufenthaltsgesetz gesehen werden (vgl. § 18 ff. AufenthG a. F.).⁵⁶⁷ Durch die nur sehr begrenzte Möglichkeit eines Zugangs nach Deutschland werden nur Teile der Bevölkerung (oft von der Bildungsqualifikation abhängig, vgl. § 19a AufenthG a. F.) von der bestehenden Rechtsordnung erfasst.⁵⁶⁸ Andere Teile der Bevölkerung haben nicht die Möglichkeit, über die bestehende Rechtsordnung einzureisen.⁵⁶⁹ Diese Teilregelung von Migration für vor allem Hochqualifizierte, ohne Alternativen für minderqualifizierte Personen zu schaffen, könnte eine solche Teilregelung darstellen. Dem könnte entgegengehalten werden, dass mit der Einreisemöglichkeit für Saisonarbeiter:innen aus § 15a BeschV a. F. durchaus eine Möglichkeit geschaffen wurde, für Minderqualifizierte einen Zugang zur Arbeitsmigration zu schaffen.⁵⁷⁰ Dazu ist allerdings festzuhalten, dass dies die einzige Möglichkeit darstellt, und somit hinter die anderen, breiter aufgestellten, legalen Zugangswege zurückfällt. Zudem ist auch die Einreise über die Saisonarbeit stark von Einschränkungen geprägt.⁵⁷¹ So sind die Bereiche, in denen gearbeitet werden kann, klein, streng festgelegt und strikt zeitlich begrenzt (vgl. § 15a I BeschV).⁵⁷² Es ist schwer vorstellbar, dass diese Norm allein die große Problematik der irregulären Einreise zu bewältigen vermag.

Fraglich ist auch, ob es sich außerdem um eine nachteilige Teilregelung im Gegensatz zu einer Gesamtregelung handelt. Dies ist nicht zuletzt von dem gesetzten Ziel abhängig. Der Wortlaut von § 1 I 1 AufenthG spricht nur von der Steuerung und Begrenzung von Migration.⁵⁷³ In diesem Zusammenhang wird keine Unterscheidung zwischen der Herkunft und der Qualifikation der Migrierenden gemacht. Eine Präzisierung erfolgt allenfalls in den nachfolgenden Sätzen, wobei sich diese nicht auf die Struktur von Herkunft, Ausbildung oder Beruf der Migrierenden, sondern auf die Aufnahmesituation in Deutschland bezieht (vgl. § 1 I 2 AufenthG).⁵⁷⁴ Das Aufenthaltsgesetz sieht demnach nach seinem Wortlaut und der Systematik der allgemeinen Norm Migration nicht als Migration einer bestimmten Gruppe, sondern als allgemeinen Begriff von Personen, die ihr Heimatland verlassen und in Deutschland einreisen möchten.⁵⁷⁵ Demzufolge kann eine ausnahmenbezogene Regelung von Migration unter dem Aspekt der alleinigen Regelung von bestimmten Personengruppen als eine Teilregelung aufgefasst werden.

⁵⁶⁷ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 4–5; Huber/Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann/Huber, §§ 18–22 AufenthG, Rn. 1.

⁵⁶⁸ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 5; Vgl. Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 19 a AufenthG, Rn. 3.

⁵⁶⁹ Kapitel 2, V, 4, a., (1).

⁵⁷⁰ Offer/Mävers et. al.-Mävers, §15 a BeschV, 131, Rn. 2.

⁵⁷¹ Vgl. Offer/Mävers et. al.-Mävers, §15 a BeschV, 131, Rn. 5–10.

⁵⁷² Offer/Mävers et. al.-Mävers, §15 a BeschV, 131, Rn. 3.

⁵⁷³ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 4, 7; Vgl. Huber/Mantel-Huber, § 1 AufenthG, Rn. 2.

⁵⁷⁴ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 9.

⁵⁷⁵ Ausgenommen sind nach § 1 II AufenthG Unionsbürger_Innen und Personen aus dem diplomatischen Dienst, die für die vorliegende Untersuchung allerdings keine Rolle spielen.

Des Weiteren ist zu untersuchen, ob sich diese Teilregelung im Vergleich zu einer Gesamtregelung nachteilig auswirkt und deshalb von einer zu lösenden Unteilbarkeit nach dem New-Governance-Modell gesprochen werden muss. Grundlegende Problematik der eingangs analysierten Problemlage ist, dass viele Menschen über den Asylkanal nach Deutschland einreisen, obwohl sie keine Chance auf einen internationalen Schutzstatus haben.⁵⁷⁶ Diese Personen nutzen einen für sie und auch den deutschen Staat nicht idealen Migrationskanal.⁵⁷⁷ Gerade Personen, die aufgrund wirtschaftlicher Gründe ihre Heimat verlassen, hätten Kanäle der Arbeitsmigration nutzen sollen.⁵⁷⁸ Dies spricht dafür, dass in diesen Fällen eine Steuerung nicht erreicht wird.⁵⁷⁹ Die Teilregelung von Migration unterstützt dieses System (wie bei den externen Effekten gezeigt) und hilft nicht, dieses zu beseitigen. Um das Gesamtziel der Migrationsteuerung zu erreichen, muss die gesamte Migrationsgesellschaft gesteuert werden und nicht nur Teile. Eine Teilregelung könnte die Fehlleitung anderer Migrierender eher noch verstärken und führt ebenso wenig zu einer Zielerreichung.

Daneben kann auch auf die bereits dargestellten Ergebnisse der Umfrage verwiesen werden. So wurde gezeigt, dass gerade im Bereich der beruflichen Qualifikation und der Art der Regelung als zirkuläre Migration Regelungen geschaffen wurden, die zu einem Optionenmangel führen (Abb. III, IV, XII, XV, XVI, XXXVIII in Anhang 5). Im Bereich der Unteilbarkeiten weiter gedacht bedeutet dies auch, dass nur eine ganz bestimmte Art von Migrationsmöglichkeiten (Teilmöglichkeiten) geschaffen wurden, die aus unterschiedlichen Gründen nicht genutzt werden. Dies ist nicht zuletzt deshalb problematisch, weil die Befragten angeben, die Gründe für eine Ausreise würden sich in ihrer Unterkunft oder der aufgelisteten Top-20-Herkunftsstaaten ähneln.

⁵⁷⁶ Kapitel 1, I.

⁵⁷⁷ Kapitel 1, I.

⁵⁷⁸ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 7.

⁵⁷⁹ Vgl. Kapitel 1, III.

Abb. X: Subjektive Einschätzung der Ähnlichkeit der Migrationsgründe in der Unterkunft (eigene Darstellung).

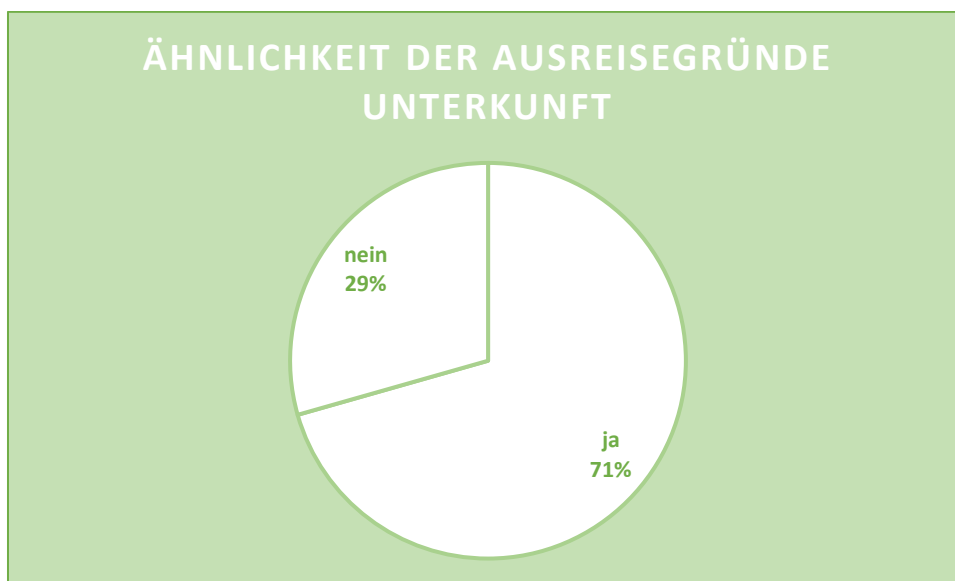
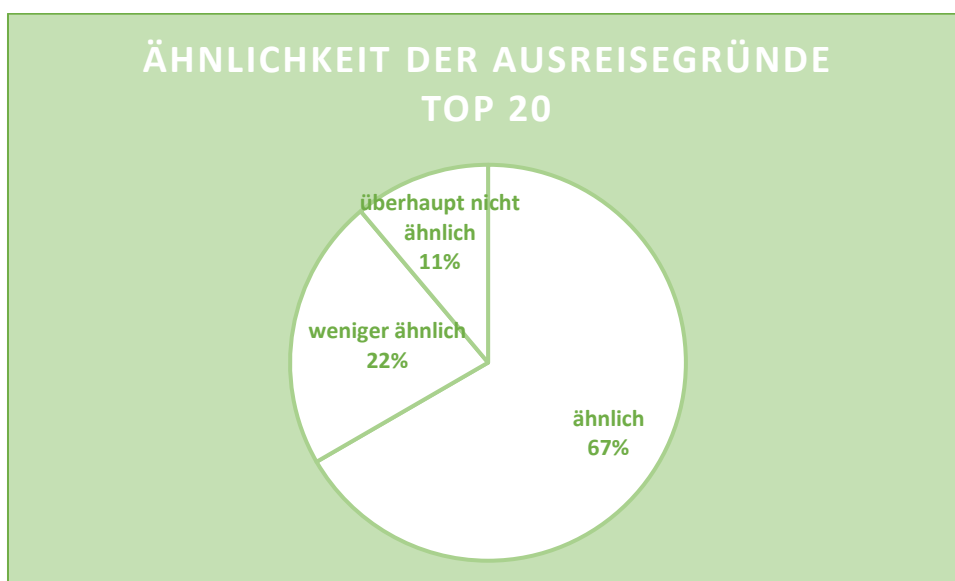


Abb. IX: Subjektive Einschätzung der Ähnlichkeit der Migrationsgründe mit den herkunftstärksten Ländern (eigene Darstellung)



Von daher muss angenommen werden, dass die Normen des Untersuchungsgegenstands für einen Großteil der umzusteuern den Migrierenden nur eine Teilregelung von Migration im Allgemeinen darstellen und diese Personengruppe gerade nicht von dieser Teilregelung erfasst wird. Somit bestehen konkrete Hinweise darauf, dass nachteilige Teilregelungen im Untersuchungsgegenstand in Bezug auf das Ziel von § 1 I 1 AufenthG verfestigt wurden, die zu Problemen im Bereich von Unteilbarkeiten führen und die Steuerungsmöglichkeiten herabsetzen.

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Steuerung von Migration nicht allein Ziel des Aufenthaltsgesetzes ist, sondern auch einen begrenzenden Charakter aufweist.⁵⁸⁰ Dies wiederum entspricht den nur begrenzten Einreisemöglichkeiten, indem Migrationsbegrenzung durch das Nicht-Eröffnen von Migrationswegen geschaffen wird. Allerdings widerspricht die gegenwärtige Art der Begrenzung dem Wortlaut und vor allem Sinn und Zweck von § 1 I AufenthG, der die Steuerung der gesamten Migrationsgesellschaft und nicht nur eines Teils fordert. Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass Steuerung nicht mit dem Begriff der Einreisemöglichkeit gleichzusetzen ist, sondern Steuerung vor allem die Koordinierung der Migrationsbewegung meint.⁵⁸¹ Die Forderung der Steuerung der gesamten Migrationsgesellschaft widerspricht auch nicht dem Wortlaut von § 1 I AufenthG, die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit Deutschlands zu berücksichtigen. So besteht auch in Arbeitsbereichen für minderqualifizierte Arbeitskräftebedarf, sodass der Arbeitsmarkt nicht übersättigt ist.⁵⁸² Gerade könnten allein die Integrationsfähigkeit und eine allgemeine Aufnahmefähigkeit als Grenze für eine Aufnahme herangezogen werden. Diese Begriffe müssen allerdings ebenfalls in einem systematischen Zusammenhang gesehen werden und § 1 I 2 AufenthG stellt klar, dass eine Einwanderung für alle Migrierenden grundsätzlich ermöglicht werden soll.⁵⁸³ Demzufolge müssen die Einschränkungen als äußerste Grenzen der Zuwanderung verstanden werden. Solche sind nur im Bereich der minderqualifizierten legalen Einwanderung wohl nicht ersichtlich. Demzufolge spricht auch der einschränkende Charakter von § 1 I AufenthG nicht dafür, eine Teilregelung nach dem aktuellen Aufenthaltsgesetz zu schaffen. Daher besteht eine Teilregelung, welche nicht durch die Auslegung des Aufenthaltsgesetzes insgesamt und vor allem von § 1 I AufenthG gerechtfertigt werden kann und sich zudem nachteilig auf das verfolgte Ziel auswirken könnte. Demnach bestehen sowohl abstrakte als auch konkrete Hinweise, die auf eine Problematik im Bereich der Unteilbarkeiten nach dem New-Governance-Modell im Bereich des Migrationsrechts sprechen.

(3) Irreversibilität

Von Irreversibilität wird gesprochen wenn Situationen (vor allem Kosten) vorliegen, welche nicht umkehrbar sind.⁵⁸⁴ Jedoch kann zwischen Irreversibilität großen und kleinen Ausmaßes unterschieden werden, die mit unterschiedlichen Kostenrisiken einhergehen.⁵⁸⁵ Nach dem New-

⁵⁸⁰ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 7–11; Huber/Mantel-Huber, § 1 AufenthG, Rn. 2.

⁵⁸¹ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 7.

⁵⁸² Vgl. Ayan, Einsteigen, Umsteigen, Aufsteigen, S. 2; Vgl. Fuchs, Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz 56 (2013), 399; Vgl. Hämel/Schaeffer, Zeitschrift für Sozialreform 59 (2013), 413.

⁵⁸³ Hofmann (Hrsg.), Ausländerrecht, § 1.

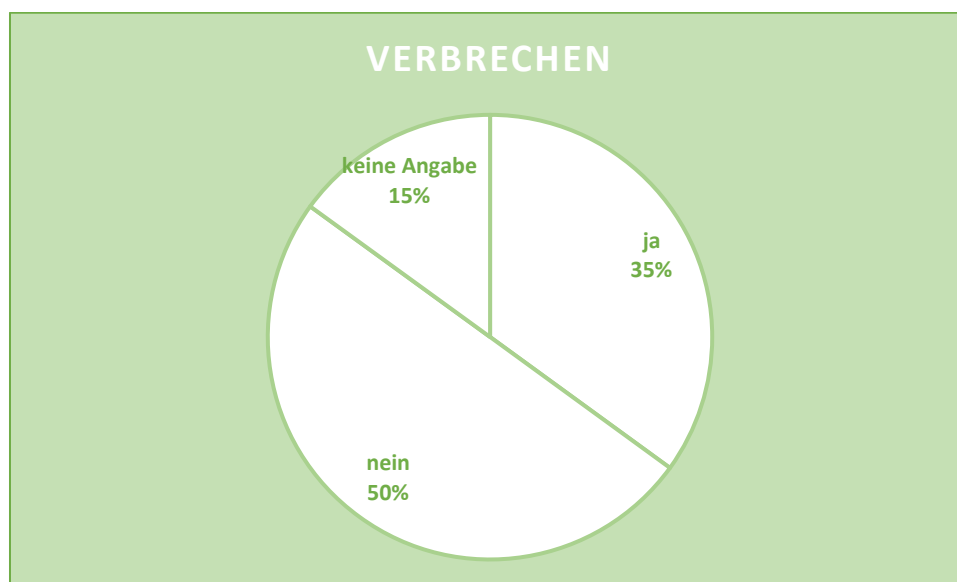
⁵⁸⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 145; Vgl. Negrini/Riedl/Wibrat, Still in search of the sunk cost bias, S. 1; Vgl. Ronayne/Sgroi/Tuckwell, Evaluating the sunk cost effect, S. 2.

⁵⁸⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 146.

Governance-Modell ist staatliche Steuerung vor allem dann wichtig, wenn im Bereich der Ökonomie Irreversibilität zusammen mit Unteilbarkeit auftritt.⁵⁸⁶ Fraglich ist aber wiederum, ob ein Äquivalent zu dieser wirtschaftswissenschaftlich verstandenen Irreversibilität auch im Migrationsrecht ausfindig gemacht werden kann.

Erkenntnisse über Irreversibilität geringeren Ausmaßes könnten sich aus der durchgeführten Umfrage ergeben. Die Ausbildungs- und Berufsqualifikationen der Befragten stimmen nicht mit den sich aus dem Untersuchungsgegenstand ergebenden Voraussetzungen überein (Abb. III, IV, XVI in Anhang 5). Bei der Frage der Qualifikation der Migrierenden handelt es sich allerdings um Gegebenheiten, die vom deutschen Staat kaum oder gar nicht beeinflusst werden können. Sie sind demnach zumindest für die nächsten Jahrzehnte hinzunehmen, weil sie kurzfristig nicht zu beeinflussen sind. Das Qualifikationsniveau der Migrierenden könnte demnach als eine Irreversibilität kleineren Ausmaßes (da theoretisch veränderbar) verstanden werden. Ähnlich kann es auch im Bereich der entgegenstehenden Policies sein. So gibt zwar jetzt noch der Großteil der Befragten an, nicht offen für ein zirkuläres Migrationsmodell zu sein (Abb. XII, XIV, XV in Anhang 5), was durch die Etablierung von effektiven Steuerungsinstrumenten allerdings abgemildert werden könnte. Hinzukommen aber auch andere entgegenstehende Policies. So geben einige Personen an, das „Unrecht“ einer irregulären Migration nicht anzuerkennen.

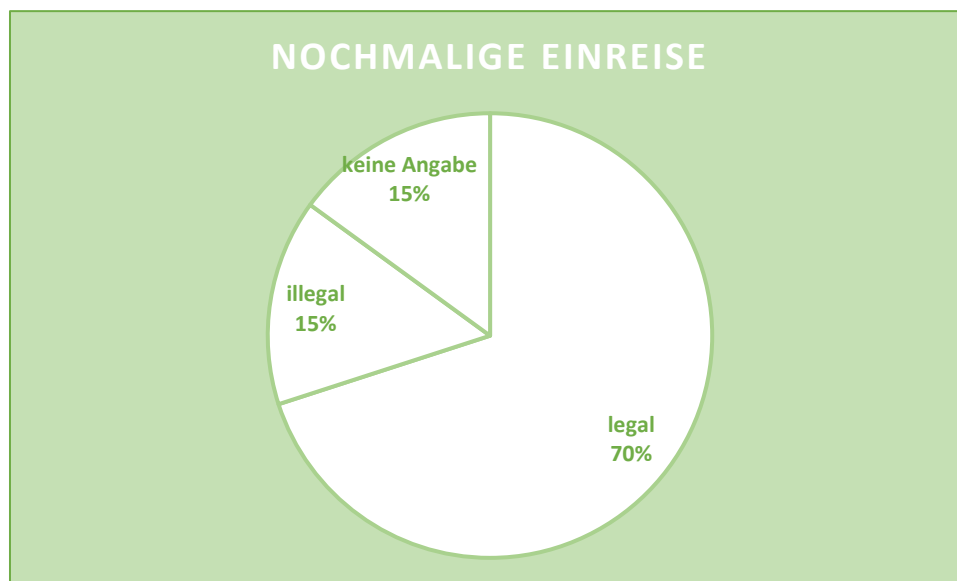
Abb. XXX: Subjektive Einschätzung zum Unrechtsgehalt irregulärer Migration (eigene Darstellung)



⁵⁸⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 146.

Dies könnte mit der grundlegenden Struktur von Migrationsrecht insofern problematisch sein, als diese die irreguläre Einreise immer als etwas zu Ordnenes beschreibt. Die grundlegende Struktur könnte demnach gegen die Bedürfnisse der Migrierenden sprechen, was als Irreversibilität aufgefasst werden kann. Dabei ist allerdings auch zu zeigen, dass diese entgegenstehende Policy nicht als allzu schwerwiegend betrachtet werden sollte, da ein Großteil der Befragten dennoch angibt, bei einem zweiten Migrationsversuch legal nach Deutschland einreisen zu wollen.

Abb. XXXI, nochmalige Einreise über den gleichen Migrationskanal (eigene Darstellung)



Die Ergebnisse der Umfrage beinhalten somit einige Hinweise, die für Irreversibilität im Untersuchungsgegenstand sprechen, deren Existenz bei der Umgestaltung berücksichtigt werden muss. Gleichzeitig bestehen aber auch Hinweise darauf, dass diese Irreversibilität durchaus (langfristig) änderbar und deshalb von geringem Ausmaß ist.

Zu klären ist aber auch, ob Irreversibilität besteht, die von ihrer Struktur anders angelegt ist, sodass sie „weniger leicht“ zu beseitigen wäre. In Betracht dafür kommen im Migrationsrecht vor allem (struktureller und institutioneller) Rassismus und Sexismus sowie andere Formen der Diskriminierung.⁵⁸⁷ Allein auf Grundlage der langandauernden Geschichte des Rassismus muss davon ausgegangen werden, dass dieser ein nicht lösbares Problem darstellt und deshalb als Irreversibilität großen Ausmaßes verstanden werden muss.⁵⁸⁸ Es muss demnach die Annahme getroffen werden, dass solche allumfassende strukturelle Irreversibilität grundsätzlich vorliegt.

⁵⁸⁷ Vgl. Barskanmaz, Recht und Rassismus; *Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, World Social Report 2020*, S. 22; Vgl. Geulen, Geschichte des Rassismus, S. 7ff; Gomolla/Radtke, Institutionelle Diskriminierung, S. 18; Scherr et. al. (Hrsg.), Handbuch Diskriminierung, S. 153ff; Vgl. Wa Baile et. al. (Hrsg.), Racial Profiling.

⁵⁸⁸ Vgl. Geulen, Geschichte des Rassismus; Vgl. Hund, Wie die Deutschen weiß wurden.

Demzufolge besteht Irreversibilität sowohl großem als auch geringerem Ausmaßes, die für den Untersuchungsgegenstand relevant sind.

Problematisch an dem Vorliegen von Irreversibilität ist, dass eine problemorientierte Lösung, die nach dem New-Governance-Modell etabliert werden soll, in diesem Bereich oft nicht möglich ist, wie beispielsweise Beseitigung von Rassismus.⁵⁸⁹ Aus diesem Grund muss auf andere Mittel („problemadäquate Lösung zweiten Grades“) in Form von spezifischen Steuerungsinstrumenten zurückgegriffen werden.⁵⁹⁰

(4) Informationsmängel

Informationsmängel können in unterschiedlicher Weise vorliegen. So wird zwischen Unkenntnis und Ungewissheit unterschieden.⁵⁹¹ Unkenntnis liegt vor, wenn den Akteur:innen zu wenige Informationen vorliegen, obwohl sie diese eigentlich beschaffen könnten.⁵⁹² Ungewissheit besteht dann, wenn die Wahrscheinlichkeit des Eintritts bestimmter Situationen nicht vorhergesagt werden kann.⁵⁹³ Aus diesem Grund kann reine Informationsgabe im Bereich der Ungewissheit im Gegensatz zur Unkenntnis nicht problemorientiert eingesetzt werden.⁵⁹⁴ Fraglich ist auch bei dieser Problemkategorie, inwiefern sie im Untersuchungsgegenstand vorliegt.

i. Unkenntnis

Im Bereich der Unkenntnis ist es vor allem problematisch, wenn Informationen asymmetrisch verteilt sind und eine Partei besonders wenige Informationen zur Verfügung hat.⁵⁹⁵ Es ist deshalb vor allem zu prüfen, wie sich das Problem der Unkenntnis in der zu steuernden Migrationsgesellschaft darstellt und ob dort ein signifikanter Informationsmangel vorherrscht, der diese Asymmetrie auslösen kann. Diese könnte zur Folge haben, dass die Normen des Untersuchungsgegenstandes vollkommen an der zu steuernden Migrationsgesellschaft „vorbeigehen“. ⁵⁹⁶ Dies hätte eine verringerte Steuerungseigenschaft des Untersuchungsgegenstandes zur Folge.⁵⁹⁷ Für die Untersuchung in der konkreten Problemlage musste demnach analysiert werden, inwiefern die Befragten die Einreisemöglichkeiten durch den Untersuchungsgegenstand

⁵⁸⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 146.

⁵⁹⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 146.

⁵⁹¹ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 150ff.

⁵⁹² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 151; Fritsch, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 262.

⁵⁹³ Dose, Alte und neue Handlungsformen im Bereich von Forschung und Technologie, 399, 401ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 156; Knight, Risk, Uncertainty and Profit, S. 197ff.

⁵⁹⁴ Dose, Alte und neue Handlungsformen im Bereich von Forschung und Technologie, 399, 400ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, 151, 156.

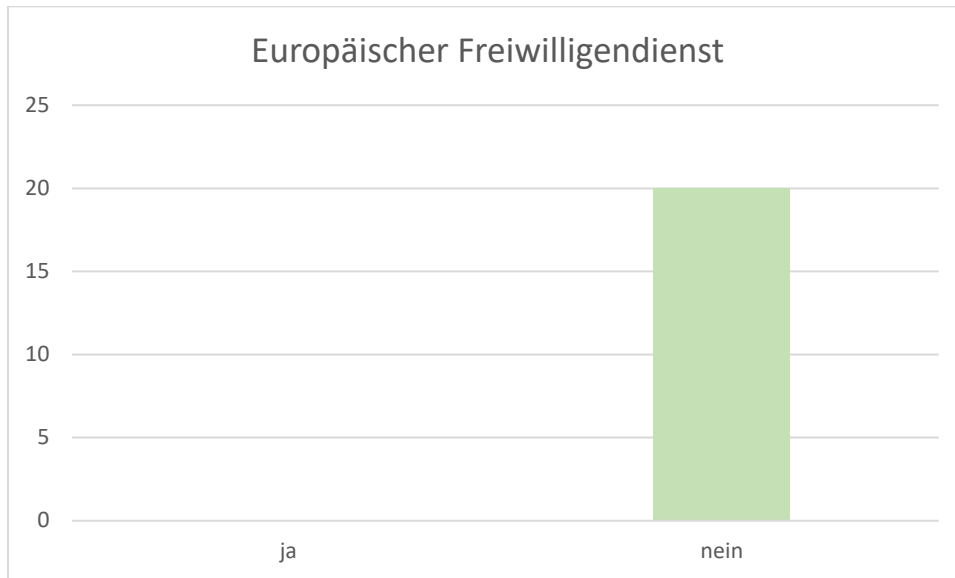
⁵⁹⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 151.

⁵⁹⁶ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 152ff.

⁵⁹⁷ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 150ff.

kannten, was als eine erste Voraussetzung gelten muss, um diese nutzen zu können. Die Ergebnisse der Umfrage zeichnen dabei ein deutliches Bild. So besteht mit dem europäischen Freiwilligendienst ein Migrationskanal, den keiner der Befragten vor Einreise nach Deutschland kannte (schon davon gehört hatte).

Abb. XIX: Kenntnisstand zum europäischen Freiwilligendienst (eigene Darstellung)



Aber auch bezüglich anderer Migrationskanäle ist die reine Kenntnis dieser kaum vorhanden.

Abb. XX: Kenntnisstand zum Au-pair (eigene Darstellung)

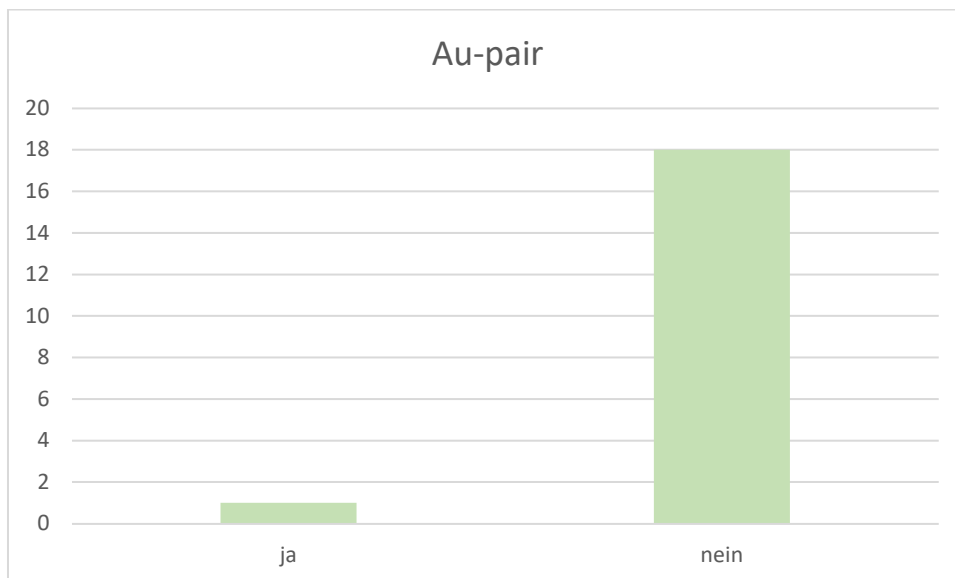


Abb. XXI: Kenntnisstand zur Blauen Karte der EU (eigene Darstellung)

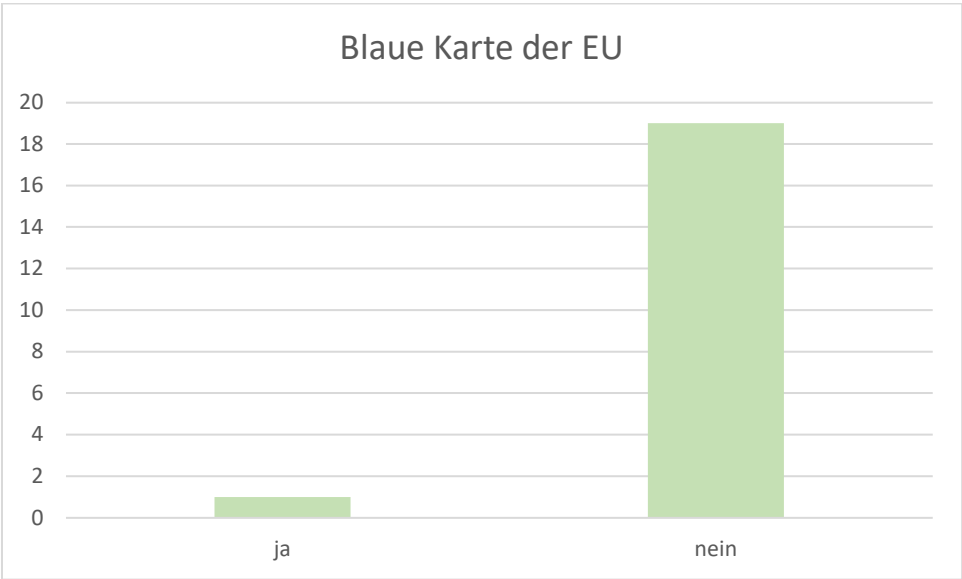
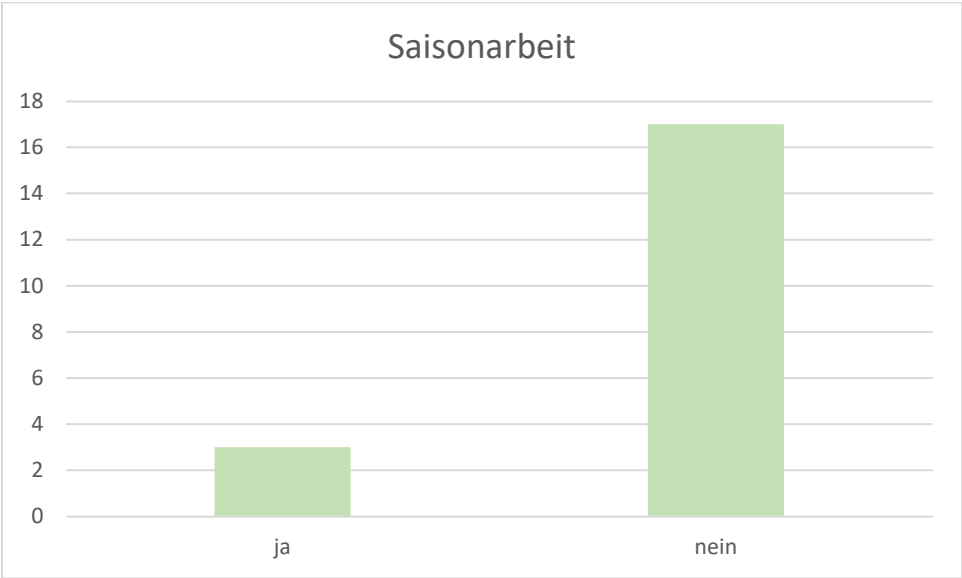
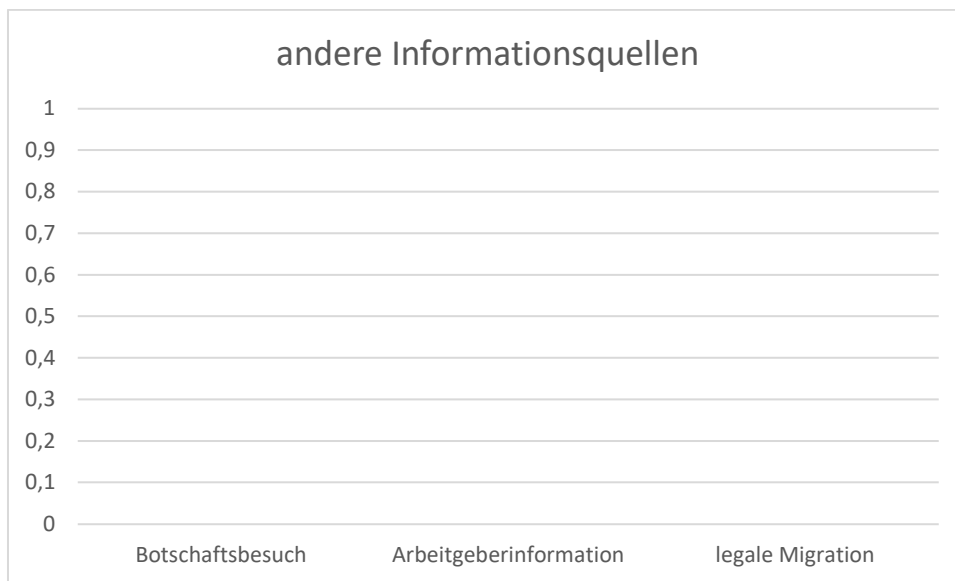


Abb. XXII: Kenntnisstand zur Saisonarbeit (eigene Darstellung)



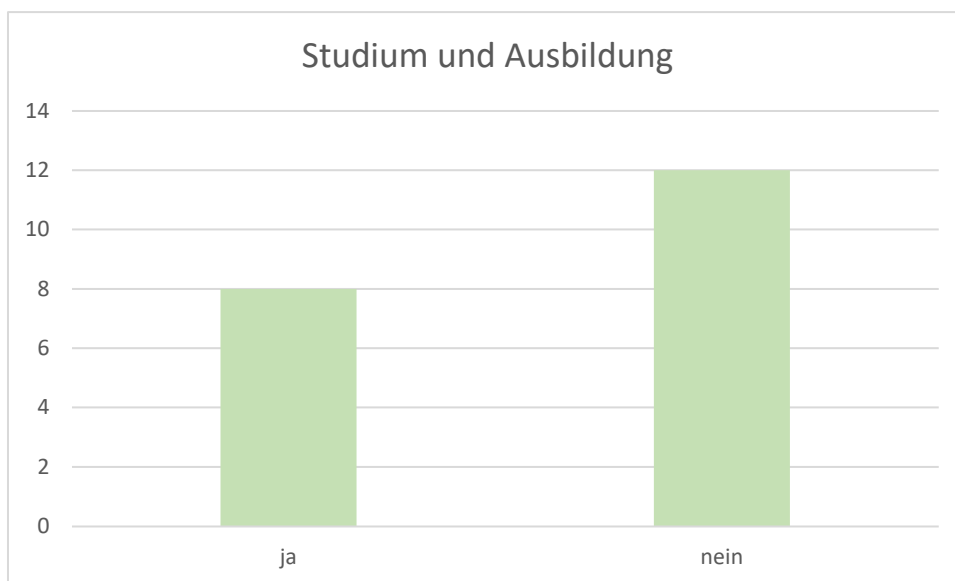
Und auch andere Informationsquellen wurden von den befragten Personen nicht genutzt.

Abb. VIII: Nutzung von Informationsquellen (eigene Darstellung)



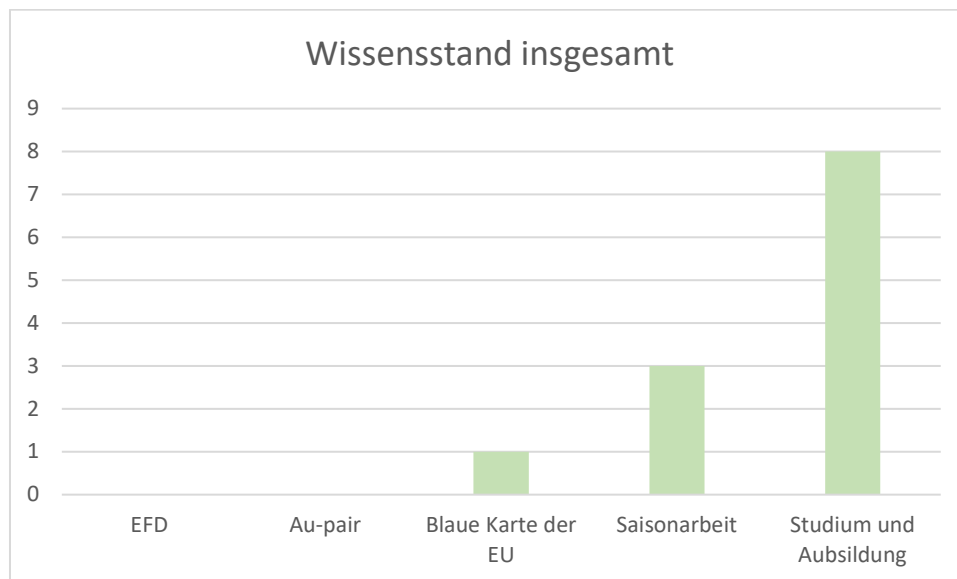
Das beste Ergebnis in Bezug auf Unkenntnis erzielte der Migrationskanal „Studium“, der acht Personen bekannt war.

Abb. XXIII: Kenntnisstand zu Studium und Ausbildung (eigene Darstellung)



Die Umfrage weist insgesamt auf ein erhebliches Informationsdefizit hin, da die Befragten von den möglichen Migrationskanälen oftmals nicht einmal gehört hatten und die Existenz von legalen Zugangswegen nicht kennen. Es kann demnach angenommen werden, dass ein erhöhtes Problem der Unkenntnis besteht.

Abb. XXIV: Zusammenfassung des Wissensstands über die einzelnen Migrationspfade (eigene Darstellung)



ii. Ungewissheit

In Bezug auf Ungewissheit ist zu analysieren, inwiefern eine solche besteht. Im Gegensatz zur Unkenntnis von Migrationskanälen muss im Bereich der Ungewissheit aber genauer differenziert werden, wie sich diese im Untersuchungsgegenstand widerspiegeln kann. So betrifft die Ungewissheit vor allem die Unsicherheit über bestimmte Entwicklungen und Eintrittswahrscheinlichkeiten.⁵⁹⁸ Allgemein könnte von einer bestimmten Art der Rechtsunsicherheit gesprochen werden. Im Untersuchungsgegenstand betrifft diese Unsicherheit Fragen darüber, wie über einen Visumsantrag entschieden werden könnte. Im Ergebnis könnte die Abwägung dieser Unsicherheiten durch die Befragten dazu führen, dass legale Migration nicht versucht wird, was für den bereits erwähnten Bereich des Optionenmangels wieder relevant ist. So geben mehrere Personen an, sie hätten nicht einschätzen können, welche Voraussetzungen für eine reguläre Migration vonnöten gewesen wären.

⁵⁹⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 156.

Abb. XXVI: Wissensfehlstellen bezüglich Handlungsoptionen (eigene Darstellung)

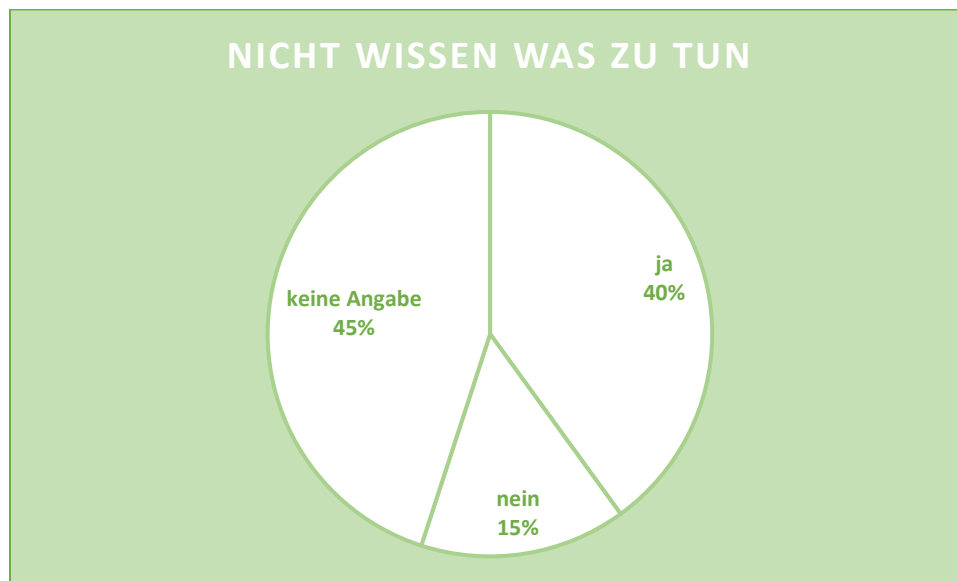
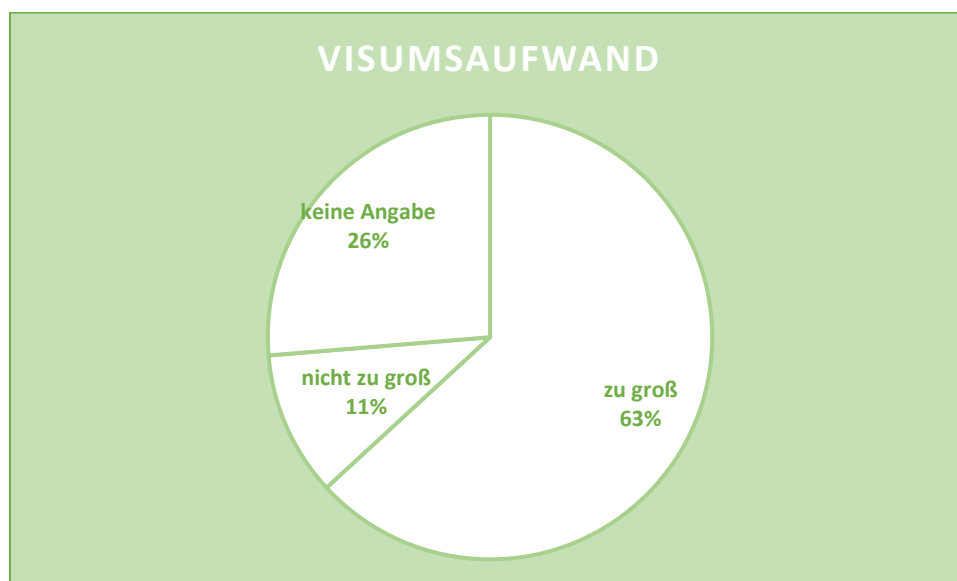


Abb. XXVII: Subjektive Einschätzung zum Aufwand der Visabeantragung (eigene Darstellung)



In Kombination mit einem zu hohen Aufwand der Visabeantragung führt dies zu einem Gesamtbild der Ungewissheit, dass der gesamte Visaprozess solche Hürden bereithält, dass dies zu einer enormen Unsicherheit über das Ergebnis des Antrags führt und viele Personen diesen Weg von vornherein nicht versuchen.

Dementsprechend ergeben sich auch die Angaben zur letzten Frage der Umfrage (Anhang 3, letzte Frage) die des Öfteren einen einfacheren Zugang zu Arbeitsvisa fordern. Die Umfrage verdeutlicht demnach nicht nur das Vorliegen von Ungewissheiten im Untersuchungsgegenstand, sondern deutet zudem darauf hin, dass sie zu einer verminderten Steuerung von Migration führen, da die Befragten diese hohe Ungewissheit (bzw. die Aussichtslosigkeit der Visumsbeantragung) als einen Grund für die irreguläre Migration nennen.

(5) Anpassungsmängel

Anpassungsmängel werden im New-Governance-Modell ebenfalls sehr wirtschaftsspezifisch und marktbezogen definiert.⁵⁹⁹ Dennoch geht es um die Frage nach der Anpassungsfähigkeit der Steuerungsadressat:innen an bestimmte Maßnahmen,⁶⁰⁰ also inwiefern und wie schnell sich die Adressat:innen auf veränderte Gegebenheiten und Normen einstellen können.⁶⁰¹ Ist dies nur schwer der Fall, kommt es zu Anpassungsmängeln, die steuerungstechnisch problematisch sein können, da Regelung und Realität auseinanderfallen.⁶⁰² Diese Frage lässt sich auch auf die Migrationsgesellschaft sowie die beteiligten Akteur:innen übertragen, da auch in diesen Fällen von Anpassungsmängeln gesprochen werden kann, wenn sich die Normadressat:innen nicht an die bestehende Gesetzgebung anpassen können.

Im Folgenden wird deshalb dargestellt, an welchen Stellen Anpassungsmängel aufseiten der Adressat:innen bestehen könnten. Anhaltspunkte für Anpassungsmängel kann ebenfalls die durchgeführte Umfrage geben. So könnte ein Anpassungsmangel in der schon dargestellten Problematik liegen, dass die vorliegenden Gesetze die tatsächliche Realität der Migrationsgesellschaft nicht abbilden können. Die Qualifikation der Migrierenden stimmt häufig nicht mit den Voraussetzungen der Normen überein (Abb. III, IV, XII, XVI in Anhang 5) und die Personen können die erforderliche Bildung aufgrund der Irreversibilität nicht kurzfristig erhalten. Die bestehenden Anpassungsmöglichkeiten für den Untersuchungsgegenstand sind demnach in diesem Bereich äußerst beschränkt. Ein weiterer Punkt könnte die Frage nach den allgemeinen Vorstellungen über die Art der Migration sein, bei der sich die Migrationsgesellschaft nicht an die Art von Migration anpassen kann, welche die Bundesrepublik durch ihre Normen vorschlägt.

⁵⁹⁹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 158ff; *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 315ff.

⁶⁰⁰ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 158.

⁶⁰¹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 158; Vgl. *Fritsch*, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, S. 34.

⁶⁰² Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 159ff.

Wie bereits dargelegt enthalten viele der Einreisennormen zeitliche Beschränkungen für den Aufenthalt in Deutschland (z. B. § 16 II AufenthG a. F., § 15a BeschV a. F.). Die Migration nach Deutschland soll folglich auf einen kurzzeitigen Zuzug von Fachkräften beschränkt sein, um die in § 1 I AufenthG angeführten Ziele zu schützen. Ein zirkuläres Modell, bei dem die Migrierenden zwischen dem Herkunftsstaat und dem Ankunftsstaat „pendeln“, ist allerdings nicht ausgeschlossen. Bei der Befragung der Untersuchungsgruppe gaben die meisten Befragten allerdings an, für länger als fünf Jahre in Deutschland bleiben zu wollen (Abb. XV in Anhang 5). Daneben besteht nur wenig Pendelbereitschaft zur Arbeitsmigration (Abb. XIV in Anhang 5). Dies alles deutet darauf hin, dass die Adressat:innen aus unterschiedlichen Gründen noch nicht für das vorgegebene Migrationsmodell bereit sind bzw. an dieses angepasst sind. Demnach bestehen Hinweise darauf, dass auch gegenüber dem Gesamtsystem der zirkulären Migration Anpassungsmängel bestehen.

Ein weiterer Punkt der Anpassungsmängel kann auch die bereits dargelegte fehlende Kenntnis über die Einreisemöglichkeiten sein, die sich in den Informationsmängeln widerspiegelt (Abb. XVII-XXIV, XXVI in Anhang 5). Die Informationsmängel sprechen dafür, dass die Normen in den Herkunftsstaaten noch nicht „angekommen“, geschweige denn etabliert sind. Ohne diese grundlegenden Informationen ist es allerdings problematisch, eine Anpassung zu erreichen, da die Voraussetzungen nicht bekannt sind. Durch die Informationsmängel können zusätzliche Anpassungsmängel produziert werden.

Auf einen weiteren Anpassungsmangel deutet die Forderung nach einfacheren Zugängen nach Deutschland hin (vor allem für die Arbeitsmigration; vgl. Anhang 3, letzte Frage). Dabei wurde vor allem erwähnt, dass die Vorgaben zu kompliziert, zeitaufwendig und teuer sind und die Vergabe in den Herkunftsstaaten oft undurchsichtig oder von Korruption geprägt ist. Diese einzelnen Antworten deuten auf Optionenmängel hin, die durch zu hohe Voraussetzungen an die Anpassung der Migrierenden generiert werden. Dieser Eindruck wird durch die bereits erwähnten Aussagen zu Optionenmängeln und dem Aufwand zur Visabeantragung ergänzt (Abb. XXVII, XXVIII in Anhang 5). Die komplizierten Verfahrensvorschriften und Voraussetzungen zur Einreise, welche durch die Struktur der Normen etabliert werden, können nicht oder nicht so schnell von den Adressat:innen angewandt bzw. beachtet werden. Die Befragten sind der Auffassung, nicht legal einzureisen zu können, was für massive Anpassungsmängel im gesamten Migrationsbereich spricht.

Des Weiteren könnte ein abstrakter Anpassungsmangel in der Frage der unterschiedlichen Wertvorstellungen zu den bestehenden Gesetzen gesehen werden. So besteht die deutsche Rechtsordnung auf einer Einteilung der Migration in legal und irregulär, wobei die irreguläre Einreise als negativ aufgefasst wird und die legale Einreise nur für bestimmte Gruppen

zugelassen wird (vgl. § 1 I AufenthG). Durch die juristische Definition der Migrationsmöglichkeiten im Aufenthaltsgesetz wird in Deutschland ein genaues Bild von Migration gezeichnet. Diese Wertbilder könnten in der Migrationsgesellschaft allerdings anders aussehen. Hinweis darauf geben die Antworten zu den Fragen, ob Migration ein illegaler Akt sei und wie Personen ein zweites Mal einreisen würden, wenn sie die Wahl hätten (Abb. XXX, XXXI in Anhang 5), da sich in ihnen abzeichnet, dass die Befragten nicht unbedingt mit den Grundregelungen des Untersuchungsgegenstandes übereinstimmen, sondern grundsätzlich eine Migrationsmöglichkeit für sich bereithalten wollen. Daneben lässt sich ableiten, dass die Überschreitung der deutschen Normen für viele der Befragten zumindest kein größeres Problem darstellt. Dennoch bestand ein Verständnis für den grundsätzlichen Schutz von Grenzen und die Steuerung von Migration in geordneten Bahnen.

Zusammenfassend können folgende Aspekte aus der Umfrage abgeleitet werden. Die Wertvorstellungen in der Befragtengruppe gehen eher dahin, dass grundsätzlich Migration für jeden möglich sein muss, allerdings wird ein ordnungsschaffendes System anerkannt. Sollte dies allerdings für sie nicht bestehen, sind viele Personen auch bereit, Regelungen zu brechen. Daraus könnte nun abgeleitet werden, dass die Wertvorstellungen, welche die deutsche Rechtsordnung setzt und welche in der Migrationsgesellschaft vorliegen, nicht übereinstimmen. Diese Wertvorstellungen müssten für ein Funktionieren der Rechtsnormen erst aneinander angepasst werden, oder Normen müssten die unterschiedlichen Werte besser widerspiegeln können. Es bestehen demnach auch in diesem Bereich Anpassungsmängel, bei denen die Interessen der einzelnen Akteur:innen in Einklang gebracht werden müssten.

Schließlich könnte sich aus der Umfrage ein Anpassungsmangel anhand der Kosten-Chancen-Abwägung ergeben. Die Umfrage zeigt in diesem Bereich (Abb. XXVII in Anhang 5), dass die Kosten-Chancen-Abwägung (Kosten sind nicht nur finanzieller Art) nicht zugunsten der bestehenden Normen ausgeführt wird. Der deutsche Staat rechnete demnach mit anderen oder weniger Kosten, als sie in der Realität vorliegen. Dies führt dazu, dass beide Realitäten auseinanderfallen können und die Migrationsgesellschaft aufgrund ihrer Realität keine Möglichkeit hat, sich den bestehenden Gegebenheiten anzupassen. Vorliegend können also auch dort Anpassungsmängel ersichtlich sein. Somit können einige Ansatzpunkte aus der Umfrage abgeleitet werden, die auf das Vorliegen von Anpassungsmängeln hindeuten. Es zeigt sich zudem, dass das Spektrum der Anpassungsmängel im vorliegenden Untersuchungsgegenstand weit und divers ist. Einem geeigneten Steuerungsinstrument muss es zumindest gelingen, diese Diversität abbilden und einordnen zu können, um die allgemeine Situation verbessern zu können.

5. Steuerungsinstrumente im Untersuchungsgegenstand

In einem nächsten Schritt muss untersucht werden, welche Steuerungsinstrumente das Modell vorsieht und inwiefern diese bereits effektiv im Untersuchungsgegenstand etabliert sind. Aus diesem Grund sollen die möglichen Steuerungsinstrumente im Folgenden vorgestellt werden und analysiert werden, inwiefern sie im Untersuchungsgegenstand bestehen.

a. Negative finanzielle Anreize

Als ein Steuerungsinstrument des New-Governance-Modells gelten negative finanzielle Anreize. Diese können vor allem bei externen Effekten die Internalisierung und demnach Herabsetzung erleichtern. Ein Anreiz stellt grundsätzlich einen Umstand dar, welcher das Interesse einer Person erregt und dazu führt, dass dieser motiviert ist, etwas Bestimmtes zu tun.⁶⁰³ Im Bereich eines finanziellen Anreizes kann dies deshalb nur bedeuten, dass diese Motivation durch Geld in irgendeiner Form geschaffen werden soll.⁶⁰⁴ Die Besonderheit im Bereich der negativen finanziellen Anreize besteht darin, dass Gelder nicht ausgezahlt, sondern einbehalten werden sollen, um die Motivation für ein Handeln zu erreichen.⁶⁰⁵ Trotzdem gehören sie wie alle finanziellen Anreize zu den extrinsischen Motivatoren, da sie von außen ausgelöst werden.⁶⁰⁶ Konkret stellt *Dose* zwei Möglichkeiten vor, wie die negativen finanziellen Anreize ausgestaltet werden könnten. Den Standard-Preis-Ansatz und das Zertifikatsmodell.⁶⁰⁷ Im Fall des Standard-Preis-Ansatzes wird ein fester Preis für die Nutzung bestimmter Dinge festgelegt.⁶⁰⁸ Davon wird erhofft, dass dies einen Effekt auf die tatsächliche Nutzung haben kann oder dass die Einnahmen für den Bereich der Zielvorgabe zumindest weiter investiert werden können.⁶⁰⁹ Eine optimale Steuerung entsteht dann, wenn beide Faktoren genutzt werden können.⁶¹⁰ Beim Zertifikatsmodell werden an die Verursacher:innen der externen Effekte Zertifikate vergeben oder verkauft und müssen bei Mehrbedarf gehandelt werden.⁶¹¹

Vorteile bieten die negativen finanziellen Anreize vor allem dahingehend, dass die externen Effekte einem Verursacher zugeordnet werden können und auch das Ausmaß des externen

⁶⁰³ *Duden*, Anreiz, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Anreiz>.

⁶⁰⁴ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 290.

⁶⁰⁵ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 290ff.

⁶⁰⁶ *Motzkuhn*, Erfolgsfaktor Mitarbeitermotivation – Was taugen Anreizsysteme wirklich?, https://www.fh-mittelstand.de/fileadmin/pdf/Schriftenreihe/Heft_2-_Anreizsysteme.pdf.

⁶⁰⁷ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, 292, 297.

⁶⁰⁸ Vgl. *Baumol/Oates*, The theory of environmental policy; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 292; *Richter*, Wandel im Leitbild von Ökosteuern: Vom Standard-Preis-Ansatz zur Makroneutralität, S. 1.

⁶⁰⁹ Vgl. *Baumol/Oates*, The theory of environmental policy; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 291.

⁶¹⁰ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 291.

⁶¹¹ Vgl. *Dales*, Pollution, property (and) prices. An essay in policy-making and economics; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 297; *Endres*, Umweltökonomie, S. 132ff.

Effekts bestimmt werden kann.⁶¹² Dies führt zwar nicht immer zu einer Verhinderung der externen Effekte, kann aber zu einer Reduzierung führen.⁶¹³

Dennoch sind beide Möglichkeiten des negativen finanziellen Anreizes an Erfolgsfaktoren gekoppelt. So ist es für eine Lenkungswirkung essenziell, die Interessen der einzelnen Akteur:innen (Migrierende und deutscher Staat) zu kennen, damit durch die Höhe der Anreize eine Lenkungswirkung erreicht werden kann (1).⁶¹⁴ Zudem bedarf es einer funktionsfähigen Verwaltung, welche die Anreize setzen kann (2), wobei für Deutschland angenommen werden soll, dass dies grundsätzlich möglich ist.⁶¹⁵ Außerdem ist es nützlich, wenn die negativen finanziellen Anreize möglichst eng mit der Problematik verbunden sind und sich in diesem Bereich abspielen, um Verzerrungen der Lenkung zu vermeiden (3).⁶¹⁶ Daneben ist es wichtig, dass die negativen finanziellen Anreize nicht im Bereich einer Gefahrenabwehr eingesetzt werden (4).⁶¹⁷ Die Gefahrenabwehr macht es eventuell nötig, Gefahren mit Verboten abzuwehren und die Lenkung der negativen finanziellen Anreize ins Leere laufen zu lassen.⁶¹⁸ Zusätzlich sollen negative finanzielle Anreize flexibel gestaltet werden, indem in Regionen mit hoher Belastung diese teurer oder schwerer verfügbar sind, um eine angepasste regionale Lenkung zu erhalten (5).⁶¹⁹ Außerdem bedürfen negative finanzielle Anreize eines längeren Etablierungsprozesses, weshalb diese nicht zu oft verändert werden sollten (6).⁶²⁰

Für den Zertifikatshandel müssen zudem andere Erfolgsfaktoren berücksichtigt werden, da dieser mit etwas anderen Problemen konfrontiert ist als der Standard-Preis-Ansatz.⁶²¹ Zunächst ist es für den Zertifikatshandel ebenfalls von Vorteil, wenn institutionelle Strukturen bestehen, welche diesen Handel organisieren und durchführen können (1).⁶²² Wie beim Standard-Preis-Ansatz besteht auch die Problematik der Gefahrenabwehr, die notfalls durchgesetzt werden muss (2).⁶²³ Um den Preis der Zertifikate regeln zu können, sollte zudem ein bestimmter Anteil an Zertifikaten zuerst zurückgehalten werden, um diese notfalls nachträglich dem Markt

⁶¹² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 301.

⁶¹³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 301.

⁶¹⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 296; Richter, Wandel im Leitbild von Ökosteuern: Vom Standard-Preis-Ansatz zur Makroneutralität, S. 2; Vgl. Wiesmeth, Der Preis-Standard-Ansatz, 155.

⁶¹⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 296.

⁶¹⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 296.

⁶¹⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 296.

⁶¹⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 296f.

⁶¹⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 297; Vgl. Richter, Wandel im Leitbild von Ökosteuern: Vom Standard-Preis-Ansatz zur Makroneutralität, S. 3.

⁶²⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 297.

⁶²¹ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 297ff.

⁶²² Vgl. Baumol/Oates, The theory of environmental policy, S. 181ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 298; Endres, Umweltökonomie, S. 132ff.

⁶²³ Baumol/Oates, The theory of environmental policy, S. 185ff; Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 299; Vgl. Wiesmeth, Der Preis-Standard-Ansatz, 155f.

zuzuführen (3).⁶²⁴ Fraglich ist, ob solche finanziellen Anreize im Untersuchungsgegenstand vorliegen.

Insgesamt müssten die negativen finanziellen Anreize dazu dienen, die externen Effekte abzumildern, also konkret, dass die Migrierenden den bestehenden Einreisennormen „weniger ausgeliefert“ sind. Die negativen finanziellen Anreize richten sich demnach gegen die Verursacher:innen der externen Effekte, welcher in diesem Fall auch der deutsche Staat (bzw.- die EU) ist. Die grundsätzliche Idee ist, den Staat durch negative finanzielle Anreize zur Herabsetzung der externen Effekte zu bewegen. Solche negativen Anreize gegenüber dem Staat ergeben sich erwartungsgemäß nirgendwo aus dem Untersuchungsgegenstand. Der Staat müsste sich vorliegend eigene Sanktionen auferlegt haben, um die externen Effekte zu reduzieren. Beispielsweise könnten solche Sanktionen greifen, wenn bestimmte Ziele der legalen Migration oder der Verwaltung nicht eingehalten werden würden. Solche Sanktionen sind allerdings nicht ersichtlich. Aber auch in anderen Zusammenhängen (mittelbare externe Effekte durch die Migrierenden) sind in den Normen des Untersuchungsgegenstandes keine negativen finanziellen Anreize nach dem Vorbild des New-Governance-Modells ersichtlich.

Die einzige Norm, die als unmittelbare finanzielle Sanktion verstanden werden könnte, ist § 95 AufenthG, der auch Geldstrafen als Sanktion vorsieht, allerdings nicht in einem Zertifikatsmodell oder einer Standard-Preis-Festlegung.⁶²⁵ Jedoch könnte die Festlegung, der Lebensunterhalt der Migrierenden müsse gesichert sein, als eine Standardpreisfestlegung für die Migration aufgefasst werden (vgl. § 20 I Nr. 2 a) AufenthG a. F.). Dabei ist allerdings festzuhalten, dass diese eher nicht die Einreise über legale Migrationskanäle zulasten der irregulären Migration fördern würde, sondern gemäß Umfrageergebnis eher als eine weitere Hürde für die legale Einreise hinzukommt. Nach dieser Interpretation sind keine negativen finanziellen Anreize nach den genauen Beschreibungen des New-Governance-Modells ersichtlich.

b. Neokorporatistische Absprachen

Als zweites zu besprechendes Steuerungsinstrument kommen für den Bereich der unterschiedlichen Informationsmängel neokorporatistische Absprachen in Betracht.⁶²⁶ Unter Neokorporatismus werden Bemühungen verstanden, die Interessen einzelner Akteur:innen durch organisierte (nicht unbedingt dauerhafte) Strukturen zum Konsens (zwischen Staat und

⁶²⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 299.

⁶²⁵ Bei § 95 AufenthG handelt es sich um eine nachträgliche Sanktion, nicht um einen finanziellen Anreiz zur Verhaltensänderung.

⁶²⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 409.

gesellschaftlichem Akteur:in) bringen.⁶²⁷ Ergebnis sollen staatlich beeinflusste Selbstregulierungen der Gesellschaft sein.⁶²⁸ Ziel ist es, mit großen und einflussreichen Verbänden bindende Konsensabsprachen zu treffen, die in einem Rahmen der Selbstregulierung durch Standardsetzung in diese Systeme übernommen werden.⁶²⁹

Wie bereits genannt, können neokorporatistische Absprachen im Bereich der Informationsmängel helfen. Dies geschieht dadurch, dass innerhalb dieses Zusammenschlusses von Akteur:innen asymmetrische Informationen und strategische sowie sachliche Ungewissheit beseitigt werden.⁶³⁰ Gerade Ungewissheiten können so bei den unmittelbar Betroffenen abgebaut werden.⁶³¹

Das System der neokorporatistischen Absprache muss aber so aufgebaut sein, dass Ungewissheit von keiner Seite ausgenutzt werden kann.⁶³² Damit neokorporatistische Absprachen problemlos und effektiv wirken können, bedürfen diese ebenfalls einiger Vorkehrungen in Form von Erfolgsfaktoren, die Probleme beseitigen. So sollten die Parteivertreter:innen, die auch Adressat:innen der Steuerung sind, eine solche Größe aufweisen, dass sie die Verhandlungsparteien monopolartig vertreten, damit eine möglichst hohe Anzahl der Mitglieder zu den Absprachen verpflichtet werden kann (1).⁶³³ Durch diese hervorgehobene Stellung soll sichergestellt werden, dass diese Verbände die festgelegten Absprachen an ihre Mitglieder weiterleiten – und diese die Regelungen auch einhalten.⁶³⁴ Um die Bereitschaft, sich an die erarbeiteten Regelungen zu halten, zu stärken, ist es wichtig, dass die Regelungen durch eine freiwillige Zusammenarbeit (2), welche handlungsorientiert (3) und konsensual (4) sein muss, geschaffen werden.⁶³⁵ Schließlich bedarf es verschiedener Mechanismen, welche ein Ausnutzen der Regelungen nur zum Vorteil einer Partei verhindern, da andernfalls die Akzeptanz der Regelungen abnimmt (5).⁶³⁶

⁶²⁷ Vgl. *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Neokorporatismus, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202076/neokorporatismus>; Czada, Verhandeln und Inter-Organisationslernen in demokratischen Mehrebenenstrukturen, 67, 81; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 369.

⁶²⁸ Vgl. *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Vom Korporatismus zum Lobbyismus? APuZ, <https://www.bpb.de/apuz/25539/vom-korporatismus-zum-lobbyismus>; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 369; Lehbruch, Politische Vierteljahresschrift 37 (1996), 735, 741, 745.

⁶²⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 369.

⁶³⁰ Czada, Verhandeln und Inter-Organisationslernen in demokratischen Mehrebenenstrukturen, 67, 82; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 372.

⁶³¹ Czada, Verhandeln und Inter-Organisationslernen in demokratischen Mehrebenenstrukturen, 67, 80; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 372f.

⁶³² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 373.

⁶³³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 371; Lehbruch, Concertation and the structure of corporatist networks, 60, 63; Lehbruch, Politische Vierteljahresschrift 37 (1996), 735, 737.

⁶³⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 371; Heinze, Neokorporatistische Strategien in Politikarenen und die Herausforderungen durch neue Konfliktpotenziale, 137, 143; Lehbruch, Concertation and the structure of corporatist networks, 60, 63; Willke, Entzauberung des Staates, S. 38.

⁶³⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 372; Grande/Lang, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 11 (1982), 341, 351.

⁶³⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 372.

Zu analysieren bleibt nun noch, ob solche neokorporatistische Absprachen bereits im Untersuchungsgegenstand vorliegen. Wie dargelegt stellen solche Absprachen Selbstregelungsinstrumente dar. Es ist demnach zwingend nötig, dass die beiden Akteur:innen Migrierenden und Staat an diesen Absprachen beteiligt sein müssten, um die Ungewissheit herabsetzen zu können. In Betracht kommen eventuell die privaten Arbeitgeber:innen im Bereich der Blauen Karte der EU, der ICT-Karte sowie der Forschungseinrichtungen (§§ 19a, 19b, 20 AufenthG a. F.). Die Normen des Untersuchungsgegenstandes sind allerdings allgemein gefasst und auf die einzelnen Arbeitgeber:innen gezielt zugeschnitten, nicht aber auf die großen Verbände, die diese vertreten könnten. Außerdem ist im Untersuchungsgegenstand gerade keine Interessenvertretung der Migrierenden vorgesehen, die dazu fähig wäre, bindende Absprachen zu verhandeln.

Allein die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer kommen gemäß § 15a BeschV als solche Interessenvertretungen der Drittstaaten in Betracht. Problematisch bei diesen ist allerdings, dass diese nicht die Migrierenden selbst darstellen. Die Wirkung gerade für den Bereich der Ungewissheit kann demnach nicht effektiv aus dem New-Governance-Modell abgeleitet werden. Demnach können im Untersuchungsgegenstande bis jetzt keine offensichtlich effektiven neokorporatistische Absprachen nach dem New-Governance-Modell getroffen werden, was bedeutet, dass dieses Steuerungsinstrument nicht genutzt wird.

c. Überzeugung

Durch Überzeugung wird auf eine Veränderung oder Verstärkung von gewünschten Einstellungen der Steuerungssubjekte durch verschiedene Maßnahmen hingewirkt.⁶³⁷ Daraus folgernd bedarf es eines langwierigen Prozesses der Einstellungsveränderung.⁶³⁸ Daneben ist der Grad zu undemokratischem Handeln in Form von Propaganda und Manipulation schmal, weshalb ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung demokratischer Grundsätze gelegt werden muss.⁶³⁹

Unterschieden werden kann zwischen zwei Arten der Überzeugung, und zwar der emotionalen und der rationalen.⁶⁴⁰ Wie die Begriffe schon zeigen, wird im Bereich der emotionalen Überzeugung durch eine auf emotionale Einstellung gerichtete Überzeugungskampagne an eine schon bestehende Grundeinstellung appelliert, um diese zu verstärken.⁶⁴¹ Da sie die

⁶³⁷ *Atkins*, Political Campaigns. Mass Communication and Persuasion, 285; *Dahme/Grunow*, Implementation persuasiver Programme, 117, 118; *Hood*, The tools of government, S. 29.

⁶³⁸ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 326.

⁶³⁹ *Dahme/Grunow*, Implementation persuasiver Programme, 117, 118; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 326; *Weiss*, Public Information, 217, 245ff.

⁶⁴⁰ *Dahme/Grunow*, Implementation persuasiver Programme, 117, 119; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, 327, 329; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 32.

⁶⁴¹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 327.

Grundhaltungen nur verstärken und nicht verändern kann, können durch emotionale Überzeugungen teilweise auch kurzfristig Ziele erreicht werden.⁶⁴² Des Weiteres kommt aber auch eine rationale Überzeugung in Betracht. Diese basiert auf diskutierbaren und überprüfbaren Aspekten, die dazu in der Lage ist, Überzeugungseinstellungen zu ändern.⁶⁴³ Aufgrund der langwierigen Etablierung stellen diese allerdings vor allem gute vorbeugende Maßnahmen dar.⁶⁴⁴ Gleich ist beiden Arten von Überzeugung allerdings, dass nicht nur Information bereitgestellt werden soll, sondern zusätzlich die Informationsgabe explizit dazu verwendet wird, die Einstellung mittelbar oder unmittelbar auf ein bestimmtes Ziel hin zu verändern.⁶⁴⁵ Gut etablierte Überzeugung kann dann vor allem dabei helfen, den negativen Effekt von externen Effekten herabzusetzen, indem die Kosten-Nutzen-Abwägungen der Adressat:innen zugunsten der Regelungen verändert werden.⁶⁴⁶

Aber auch zur effektiven Etablierung von Überzeugungsmaßnahmen bedarf es bestimmter Erfolgsfaktoren. Für eine erfolgreiche Überzeugung muss zunächst klar sein, welche Adressat:innen überzeugt werden sollen oder müssen (1).⁶⁴⁷ Nur so kann sichergestellt werden, dass die Überzeugung auch in den richtigen gesellschaftlichen Kreisen explizit etabliert werden kann.⁶⁴⁸ Nachdem klar definiert wurde, welche Adressat:innen angesprochen werden sollen, muss zudem analysiert werden, wie die Adressat:innengruppe strukturiert ist (2).⁶⁴⁹ Erst eine solche Analyse kann aufzeigen, wie homogen oder heterogen eine solche Adressat:innengruppe ist und wie diese überzeugt werden kann.⁶⁵⁰ Außerdem müssen die Überzeugungen als Grundvoraussetzung auch von den jeweiligen Adressat:innen verstanden werden können (3).⁶⁵¹ Auch muss dafür gesorgt werden, dass etwaige Gegenüberzeugungen vorhergesehen und argumentativ entkräftet werden können, da solche Widerlegungen das Vertrauen in die Überzeugung stärken können (4).⁶⁵² Daneben bedarf es für die Überzeugungsarbeit ausreichender

⁶⁴² Dahme/Grunow, Implementation persuasiver Programme, 117, 119ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 327.

⁶⁴³ Dahme/Grunow, Implementation persuasiver Programme, 117, 119ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 329.

⁶⁴⁴ Dahme/Grunow, Implementation persuasiver Programme, 117, 121; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 329.

⁶⁴⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 329f.

⁶⁴⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 331.

⁶⁴⁷ Vgl. Bonfadelli (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, S. 112ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 334; Weiss, Public Information, 217, 240ff.

⁶⁴⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 334.

⁶⁴⁹ Bonfadelli (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, S. 109; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 335.

⁶⁵⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 335.

⁶⁵¹ Bonfadelli (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, S. 121; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 336.

⁶⁵² Bonfadelli (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, S. 118ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 337.

organisatorischer Strukturen, wie z. B. eine funktionierende Verwaltung (5).⁶⁵³ Diese Organisationen müssen auch ein gewisses Maß an Glaubwürdigkeit bei der betreffenden Gruppe innehaben, um effektiv überzeugen zu können, sodass auf Propaganda zu verzichten ist (6).⁶⁵⁴ Überzeugungskampagnen, die einfach und klar gehalten sind scheinen das Verständnis effektiver fördern zu können (7).⁶⁵⁵ Besonders erfolgreich scheinen Kampagnen, die sowohl auf rationale als auch auf emotionale Überzeugung setzen (8).⁶⁵⁶ Als besonders erfolgreich werden Überzeugungskampagnen angesehen, die „vorbildhaftes Verhalten“ vermitteln, anstatt nur die negativen Folgen von Fehlverhalten zu vermitteln (9).⁶⁵⁷ Bei Berücksichtigung des Korrespondenzprinzips muss beachtet werden, dass zum einen eine Verhaltensänderung nicht immer bewirkt und zum anderen eine zu zielgenaue Veränderung nicht vorhergesagt werden kann (10).⁶⁵⁸ Grundsätzlich stellen Überzeugungen aber wohl eher ein ergänzendes Steuerungsmittel dar, da sie auf der einen Seite eher auf langfristige Veränderungen gerichtet sind und auf der anderen Seite nicht genau vorhergesagt werden kann, inwiefern sie wirken können.⁶⁵⁹

Dennoch muss überlegt werden, ob im Migrationsrecht solche Überzeugungen nicht etabliert werden müssen, da die gesetzliche Struktur so auf ein festes Fundament der Überzeugung gestellt werden könnte. Fraglich ist, ob solche Überzeugungskampagnen bereits im Untersuchungsgegenstand vorliegen. Allerdings ergeben sich solche Kampagnen nicht unweigerlich aus den Normen an sich. Wenn solche Kampagnen vorliegen, sind sie zumindest nicht in der festen Normstruktur des Untersuchungsgegenstandes etabliert. Allerdings verweist der Aufbau des Aufenthaltsgesetzes mit seiner Regel- und Ausnahmestruktur darauf, dass es unregulierte Migration missbilligt, wodurch zumindest die Richtung der Überzeugung vorgegeben wird. Ohne die genannten Erfolgsfaktoren ist dies allerdings weniger effektiv. Die Umfrage verdeutlicht in manchen Bereichen Ansatzmöglichkeiten für Überzeugungen, um externe Effekte herabsetzen zu können (Abb. XXX, XXXI in Anhang 5). Deswegen kann trotzdem versucht werden, Überzeugung ergänzend im Untersuchungsgegenstand zu etablieren.

Im Bereich der emotionalen Überzeugung könnte mit einer Überzeugungskampagne versucht werden, Migrierende, von einem irregulären Weg der Migration abzubringen und sie von einem legalen Weg der Migration zu überzeugen, da bei einigen schon eine positive Grundhaltung zur

⁶⁵³ Vgl. *Dahme/Grunow*, Implementation persuasiver Programme, 117, 124ff; *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung., 338.

⁶⁵⁴ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 338; *Hood*, The tools of government, S. 38; Vgl. *Weiss*, Public Information, 217, 240.

⁶⁵⁵ *Bonfadelli* (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, S. 118; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 339.

⁶⁵⁶ *Bonfadelli* (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, S. 121; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 340; *Weiss*, Public Information, 217, 241ff.

⁶⁵⁷ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 340.

⁶⁵⁸ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 342f.

⁶⁵⁹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 345.

legalen Migration besteht (Abb. XXX, XXXI in Anhang 5). Die Umfrage zeigt allerdings, dass nicht unbedingt angenommen werden kann, dass die Richtigkeit der legalen Migration grundsätzlich als bestehende Grundeinstellung betrachtet werden kann (Abb. XXX in Anhang 5). Daraus folgt, dass eine Umgestaltung der Überzeugung nötig wäre und nicht nur eine reine Stärkung der bestehenden Einstellung. Dies bedeutet aber auch, dass auch auf langfristig wirkende Überzeugung gesetzt werden muss, weshalb die Überzeugungsmöglichkeiten nur ergänzend zu anderen kurzfristigeren Mitteln verwendet werden sollten.⁶⁶⁰ Es sollte demnach nicht primär auf die Überzeugung gesetzt werden. Allerdings kann dennoch durch eine Kombination aus emotionaler und rationaler Überzeugung an die Vorteile von legaler Migration appelliert werden und so immerhin eine langfristige Umgestaltung der Überzeugung initiiert werden.

d. Regimebildung

Des Weiteren ist zu untersuchen, ob zur Verringerung der externen Effekte oder bei Ungewissheiten eine Regimebildung im Untersuchungsgegenstandes festgestellt werden kann.⁶⁶¹ Unter Regimebildung wird die Schaffung von heterarchischen Kooperationsinstitutionen für bestimmte Politikbereiche verstanden, die durch verschiedene Regelungen, Normen oder Verfahren ein Verhalten internationaler Akteur:innen dauerhaft steuern sollen.⁶⁶² Regime sind auf kontinuierliche Verhandlung verschiedener verbindlicher Bedingungen ausgerichtet, was dazu führt, dass flexibel auf Probleme eingegangen werden kann.⁶⁶³ Unterschieden werden kann wiederum zwischen internationalen Regimen (mit staatlichen Akteur:innen) und transnationalen Regimen (mit internationalen Organisationen).⁶⁶⁴ Regimebildung kann bei den externen Effekten dahingehend helfen, dass sie eine Rückverfolgung der externen Effekte möglich machen und somit die Möglichkeit besteht, dass die Problemlösungsstrukturen sowie die Problemwirkungsstrukturen zusammengefügt werden, sodass gemeinsame Problemlösungen erarbeitet werden können.⁶⁶⁵ Daneben stabilisieren sie das Verhältnis der beteiligten Parteien, indem sie das zukünftige Verhalten der Parteien des Regimes sichtbar machen.⁶⁶⁶ Im Bereich der Informationsmängel führen die Regime zudem zum Abbau strategischer Ungewissheit und

⁶⁶⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 329.

⁶⁶¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 395f.

⁶⁶² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 386; Motzkuhn, Erfolgsfaktor Mitarbeitermotivation – Was taugen Anreizsysteme wirklich?, https://www.fh-mittelstand.de/fileadmin/pdf/Schriftenreihe/Heft_2-_Anreizsysteme.pdf; Waschkuhn, Regimebildung und Netzwerke, S. 5; Vgl. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates.

⁶⁶³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 386; Nölke, Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1 (1994), 313, 316f; Waschkuhn, Regimebildung und Netzwerke, S. 7.

⁶⁶⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 387; Vgl. Young, Rights, Rules, and resources in World Affairs, 1, 6; Vgl. Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, S. 170ff.

⁶⁶⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 395.

⁶⁶⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 396; Vgl. Zürn, Theorie internationale Institutionen, 36.

asymmetrischer Unkenntnis, da die Kooperationsform automatisch dazu führt, dass gewisse Informationen verbreitet werden müssen.⁶⁶⁷

Fraglich bleibt aber, ob es sich auch um ein effektives Regime handelt. Ein solches liegt für die Problemlösung nur dann vor, wenn gewisse Erfolgsfaktoren gewährleistet sind. Dabei beschreibt *Dose* in Anlehnung an *Zürn* folgende Erfolgsfaktoren für Regime:⁶⁶⁸ (1) Es muss zumindest ein/e unzufriedener Akteur:in bestehen, der/die an der bestehenden Situation und den externen Effekten etwas ändern möchte.⁶⁶⁹ Daneben bedürfen effektive Regime transnationaler Expert:innennetzwerke (2), welche die Regime bei ihren Problemlösungen unterstützen.⁶⁷⁰ Diese dienen vor allem dazu, die Ungewissheit in der bearbeiteten Problemlage herabzusetzen und sicherzustellen, dass Regime tatsächlich wissenschafts- und wissenschaftsbasiert an der Problemlösung arbeiten und der politische Einfluss gering gehalten wird.⁶⁷¹ Als ein besonders wichtiger Aspekt wird hervorgehoben, dass eine Partei des Regimes die Problemlösungen besonders durchsetzungsstark vorantreiben muss, um eine tatsächliche Problemlösung zu gewährleisten (3).⁶⁷² Sollten solche Akteur:innen nicht vorhanden sein, bedarf es eines Verlustausgleichs für manche Parteien in Form von Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäften, um die Akzeptanz bei allen Regimeparteien zu erhöhen (4).⁶⁷³ Außerdem ist es für Regime positiv, wenn sich diese in Bereichen bilden, in denen eine häufige Interaktion der Parteien aufgrund der zu bearbeitenden Thematik notwendig ist, sodass feste Institutionen entstehen können (5).⁶⁷⁴ Darüber hinaus ist es von Vorteil, wenn die Transaktionsdichte hoch ist (6), die Parteien also auch in anderen Bereichen eng zusammenarbeiten und das gegenseitige Vertrauen schon hoch ist, was den neuen Regimen ebenfalls zugutekommt.⁶⁷⁵ Das Angebot einer Kooperationsbereitschaft einer Partei ist ein weiterer Erfolgsfaktor, jedoch kann das Angebot zum Aufbau von Verhandlungsdruck wieder zurückgezogen werden (7).⁶⁷⁶ Vorteilhaft ist auch, wenn in Nachbargebieten Regime schon erfolgreich waren und zu einer Problemlösung geführt haben (8).⁶⁷⁷ Ein weiterer Vorteil liegt vor, wenn die Regime nicht aus zu vielen Akteur:innen gebildet werden, damit

⁶⁶⁷ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 396.

⁶⁶⁸ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 389; *Zürn*, Theorie internationale Institutionen; Vgl. *Zürn*, Regieren jenseits des Nationalstaates, S. 182ff.

⁶⁶⁹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 389; Vgl. *Gehring/Oberthür*, Internationale Regime als Steuerungsinstrumente der Umweltpolitik, 9, 14; *Zürn*, Theorie internationale Institutionen, 33.

⁶⁷⁰ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 390; Vgl. *Zürn*, Theorie internationale Institutionen, 35.

⁶⁷¹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 390; Vgl. *Haas*, International Organization 46 (1992), 1, 2ff.

⁶⁷² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 390f; *Zürn*, Regieren jenseits des Nationalstaates, S. 187.

⁶⁷³ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 392; *Gehring/Oberthür*, Internationale Regime als Steuerungsinstrumente der Umweltpolitik, 9, 14.

⁶⁷⁴ *Dose*, Governance als problemorientierte Steuerung, 393; *Zürn*, Theorie internationale Institutionen, 34.

⁶⁷⁵ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 393; *Zürn*, Theorie internationale Institutionen, 34.

⁶⁷⁶ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 393; *Zürn*, Theorie internationale Institutionen, 35.

⁶⁷⁷ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 393; *Zürn*, Theorie internationale Institutionen, 35.

effektive Kooperation möglich werden (9).⁶⁷⁸ Als letzter Aspekt ist auch das Verhältnis der Parteien ausschlaggebend (10), da es von Nachteil sein kann, wenn immer die gleichen Parteien als vermeintliche Gewinner:innen aus der Kooperation hervorgehen.⁶⁷⁹

Fraglich ist aber, ob im Untersuchungsgegenstand solche Regimebildungen überhaupt vorliegen. In Betracht kommen können auf der einen Seite die Institutionen, welche sich beispielsweise im Bereich der Forschung und des Studiums bilden. Im Bereich des Studiums (§ 16 AufenthG a. F.) oder auch der Forschung (§ 20 AufenthG a. F.) bedarf es neben der Einreiseerlaubnis der Annahme an einer Hochschule oder Forschungseinrichtung. Auch bei Ausbildung (§ 17 AufenthG a. F.) und Schulbesuchen (§ 16b AufenthG a. F.) stellen Schule und Ausbildungsstätten Akteur:innen da, welche die Migrierenden aufnehmen müssen. Gleiches gilt für die Arbeitgeber:innen im Bereich der Blauen Karte der EU (§ 19a AufenthG a. F.) oder der ICT-Karte (§ 19b AufenthG a. F.). Diese Kooperation, bei der die Bewerber:innen bestimmte Voraussetzungen (von den privaten Akteur:innen mitfestgelegt) erfüllen müssen, könnte als eine Regimeform verstanden werden.

Problematisch bleibt aber, dass die Migrierenden zwar ebenfalls durch ihre Bewerbung an diesen Annahmeverfahren beteiligt sind, allerdings haben diese Verfahrensinstitutionen selbst keine Möglichkeit, die Voraussetzungen der Migration vollständig auszuhandeln, sondern die Voraussetzungen ergeben sich teilweise direkt aus dem Gesetz (vgl. § 20 AufenthG a. F.) Es besteht demnach gerade keine institutionelle Struktur, die es den Akteur:innen erlaubt, mit dem Staat über Problematiken und Voraussetzungen der Migration zu verhandeln.

Als Regimebildung kommen noch die Absprachen der Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer in Betracht. Nach § 15a I 1 BeschV a. F. werden die Verfahrensrichtlinien und die Auswahlkriterien für die Saisonarbeit zwischen diesen beiden Akteur:innen vermittelt.⁶⁸⁰ Es handelt sich auf beiden Seiten um staatliche Akteur:innen, die bindende Normen und Verfahrensvorschriften im speziellen Gebiet der Saisonarbeit festlegen.⁶⁸¹ Diese Gespräche können in Vermittlungsabsprachen enden, sodass es sich in diesem Fall um ein transnationales Regime unter Federführung staatlicher Akteur:innen handelt.

Demzufolge erfüllen diese Verbindungen die Definition von Regimebildung. Dieses Regime müsste allerdings auch problemorientiert und effektiv zur Aufhebung oder Verringerung von Problemlage und kategorisierten Problemen des New-Governance-Modells beitragen. Regime können bei externen Effekten und bestimmten Informationsmängeln helfen. Diese Probleme liegen laut Umfrage vor allem zwischen den beiden unmittelbaren Akteur:innen des

⁶⁷⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 393; Zürn, Theorie internationale Institutionen, 35.

⁶⁷⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 393f; Zürn, Theorie internationale Institutionen, 35.

⁶⁸⁰ Bundesagentur für Arbeit, Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen.

⁶⁸¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen.

deutschen Staates und der Migrierenden vor. In Bezug auf den Informationsstand liegt bei den Migrierenden ein Defizit vor. Ein Regime sollte daher in diesem Bereich zwischen den Akteur:innen Informationsweitergabe möglich machen. Das erstellte Regime befindet sich allerdings nicht zwischen den Akteur:innen, zwischen denen die Problemlage besteht, sondern zwischen dem deutschen Staat und dem Herkunftsstaat. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Kooperation mit dem Herkunftsstaat zu mehr Information der dortigen Bevölkerung führen kann. Dieser Effekt kann allerdings nicht unweigerlich aus dem New-Governance-Modell abgeleitet werden, welches die Problemlösung im Regime zwischen den Akteur:innen der kategorisierten Probleme vorsieht. Dennoch muss festgehalten werden, dass ein direkter Informationsfluss, wie es das New-Governance-Modell vorsieht, mit hoher Wahrscheinlichkeit effektiver ist als ein mittelbarer Informationsfluss. Es bedürfte nach den aufgezeigten Erfolgsfaktoren eher eines Regime zwischen Migrierenden (in Form von institutionalisierten Vertretungen, NGOs etc.) und dem deutschen Staat, um eine effektive Problemlösung nach dem New-Governance-Modell zu erlangen.

Durch das bestehende Regime könnten externe Effekte der Lose-lose-lose-Situation zwischen Deutschland und Herkunftsstaat verringert werden. Wie erwähnt soll auf diese Beziehung in dieser Untersuchung nicht ausführlich eingegangen werden, da das primäre Ziel der Untersuchung und des Gesetzes die Umsteuerung der Migrierenden ist, allerdings ist festzuhalten, dass das bestehende Regime nicht als vollständig ineffektiv für die Problemlage verstanden werden soll und deswegen auch nicht beseitigt werden darf. Zusammenfassend besteht zwar ein Art Regime im Untersuchungsgegenstand, das Regime ist allerdings in Bezug auf die identifizierte Problemlage nicht hinreichend problemorientiert, weshalb eine effektive Steuerung von Migrierenden durch dieses Regime fraglich ist.

e. Information und Beratung

Wie die Befragung gezeigt hat, sind insbesondere Fehlinformationen und fehlende Informationen ermittelt worden.⁶⁸² In diesem Feld können Beratung und Information dazu führen, dass diese Defizite abgebaut oder verringert werden, sodass wissensbasierte Entscheidungen getroffen werden können.⁶⁸³ Die Bereitstellung von Informationen führt dazu, dass die Personen aufgrund dieser Informationen eine regulierte Entscheidung zu ihren Gunsten treffen.⁶⁸⁴ Dabei ist vor allem interessant, dass eine Information nicht unbedingt unmittelbar, sondern auch

⁶⁸² Kapitel 2, V, 4, (4).

⁶⁸³ *Daintith*, *Law as a Policy Instrument: Comparative Perspective*, 3, 28; *Dose*, *Problemorientierte staatliche Steuerung*, S. 308.

⁶⁸⁴ *Dose*, *Problemorientierte staatliche Steuerung*, S. 308.

mittelbar geschehen kann, und auch weniger offensichtliche Informationsgabe kann effektiv sein.⁶⁸⁵ Da Information und Beratung vor allem auch auf die Selbstbestimmung der Personen zielen, sind sie auch für Bereiche geeignet, in denen eine Regulierung in verfassungsmäßige Rechte eingreifen würde.⁶⁸⁶

Abb. 4: Differenzierung des Instruments Information nach Adressat:innen und Quelle der Aktivität zur Informationsgabe⁶⁸⁷

		Adressat:in		
		Individuum	Zielgruppe	Allgemeinheit
Aktivität zur Informationsgabe geht aus von:	Von den Adressat:innen	<ul style="list-style-type: none"> • Maßgeschneiderte Informationen • staatliche Beratungsangebot 	<ul style="list-style-type: none"> • Beantwortung von Gruppenfragen 	<ul style="list-style-type: none"> • voraussetzungsvolle Botschaften • vorbereitete Informationspakete zum Abrufen
	Vom Staat	<ul style="list-style-type: none"> • individuell gezielte Warnungen • Hinweise auf auslaufende Erlaubnisse 	<ul style="list-style-type: none"> • Informationen für Multiplikatoren • aktive Information einer spezifischen Gruppe 	<ul style="list-style-type: none"> • standardisierte Botschaften an die Allgemeinheit

Unterschieden werden kann Informierung, je nachdem welche Akteur:in wie aktiv die Information verbreitet.⁶⁸⁸ Konkret kann also zwischen Informationen unterschieden werden, die auf bestimmte Situationen und Adressat:innenkreise maßgeschneidert sind, und um die sich die Adressat:innen aktiv bemühen müssen, damit eine Steuerung stattfinden kann,⁶⁸⁹ solche die von Verbänden oder Gruppen gefordert werden müssen,⁶⁹⁰ und solche, die die Allgemeinheit betreffen, aber ebenfalls aktiv abgerufen werden müssen.⁶⁹¹ Zu unterscheiden sind davon Informationsgaben, die nicht aktiv angefordert werden müssen, sondern die der Staat aktiv bereithält bzw. vermittelt.⁶⁹² Auch in diesem Bereich kann zwischen der Informierung von Individuen⁶⁹³

⁶⁸⁵ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 308f.

⁶⁸⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 311; *Vedung/van der Doelen*, The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process - Choices, Effects, and Evaluation, 103, 106.

⁶⁸⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 312.

⁶⁸⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 312.

⁶⁸⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 312; *Hood*, The tools of government, S. 24.

⁶⁹⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 313.

⁶⁹¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 313; *Hood*, The tools of government, S. 27.

⁶⁹² Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 314.

⁶⁹³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 314; *Hood*, The tools of government, S. 25.

oder an Personengruppen unterschieden werden.⁶⁹⁴ Auch die Information der Allgemeinheit durch den Staat kommt in Betracht.⁶⁹⁵

Wie dargelegt helfen Informationsgaben vor allem im Bereich der Informationsmängel.⁶⁹⁶ Ein besonderes Augenmerk ist auf die Problematik der Unkenntnis zu legen, bei der eine Informationsgabe äußerst effektiv sein kann.⁶⁹⁷ Im Bereich der Ungewissheit wird eine Informationsgabe wohl nicht den gleichen Effekt erzielen können.⁶⁹⁸ Dennoch kann eine Informationsgabe die Ungewissheit zumindest partiell verringern.⁶⁹⁹ Eingeschränkt können Informationsgaben auch im Bereich der externen Effekte wirksam sein, sofern die Verursacher:innen nichts von ihrem externe Effekte auslösenden Verhalten wissen.⁷⁰⁰

Wie die anderen Steuerungsinstrumente sind allerdings auch die Informationsgaben an bestimmte Erfolgsfaktoren gekoppelt, welche etwaige Probleme verhindern sollen. Aufgrund verschiedenster Problematiken ist es im Bereich der Informationsgabe besonders nützlich, auf unterschiedliche Typen der Informationsgabe zu setzen und auch andere Steuerungsinstrumente, die Informationsmängel beseitigen können, ergänzend anzuwenden (1).⁷⁰¹ Daraus folgt aber auch, dass die Zielgruppe genau umschrieben werden muss, damit klar ist, welche Informationsgaben inwiefern nützlich sein können (2).⁷⁰² Als dritten Erfolgsfaktor ist es besonders ausschlaggebend, dass die Darbietung der Informationen an den adressierten Personenkreis angepasst werden, gut verständlich sind und zur Verfügung stehen.⁷⁰³ Da die Informationsgabe auf das freiwillige Handeln der Personen setzt, ist ein wichtiger Punkt für die Wirksamkeit, dass das geforderte Verhalten dem Interesse der Adressat:innen entspricht (4).⁷⁰⁴ Außerdem müssen (staatliche) Organisationen bestehen, welche die Information erarbeiten und weitergeben können, was in Deutschland allerdings möglich erscheint (5).⁷⁰⁵ Daneben können Medien die Information der Allgemeinheit zugänglich machen (6).⁷⁰⁶ Wichtig ist allerdings auch, dass die Informant:innen Glaubwürdigkeit innehaben, damit die Adressat:innen der Information

⁶⁹⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 314.

⁶⁹⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 314.

⁶⁹⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 322.

⁶⁹⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 322; Weiss, Public Information, 217, 233.

⁶⁹⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 322.

⁶⁹⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 322.

⁷⁰⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 322.

⁷⁰¹ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 315ff; Hood, The tools of government, S. 30ff; Vedung/van der Doelen, The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process - Choices, Effects, and Evaluation, 103, 106ff.

⁷⁰² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 318; Weiss, Public Information, 217, 226ff.

⁷⁰³ Vgl. Bonfadelli (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, S. 121ff; Weiss, Public Information, 217, 227ff; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 318.

⁷⁰⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 319.

⁷⁰⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 320.

⁷⁰⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 321.

vertrauen können (7).⁷⁰⁷ Als letzter (8) wichtiger Punkt, der allerdings häufig problematisch ist, müssen vorhandene Informationen auch den Adressat:innen verfügbar gemacht werden.⁷⁰⁸

Nachdem festgestellt wurde, welcher Erfolgsfaktoren die Informationsgabe bedarf, kann untersucht werden, ob Information und Beratung im Untersuchungsgegenstand vorliegen. Problematisch ist, dass der Gesetzestext diesbezüglich keine direkten Hinweise auf Informationsgaben enthält. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass Personen zumindest auf Nachfrage bei den zuständigen Stellen, wie z. B. den Botschaften, Hochschulen oder Arbeitgeber:innen, informiert werden. Genauer besteht sowohl von staatlicher als auch nicht staatlicher Seite die Möglichkeit, Informationen über Websites, Broschüren oder private Kontakte zu erhalten.⁷⁰⁹ Die Informationen sind zumeist einfach über das Internet abrufbar und in mehreren Sprachen verfügbar.⁷¹⁰ In diesem Bereich stellt die Bundesrepublik – nach eigenen Angaben – sogar ein Überangebot an Informationen zur Verfügung, was es schwierig machen kann, die benötigten Informationen zusammenzutragen.⁷¹¹ Daneben ist es auch vorstellbar, dass Akteur:innen wie Hochschulen oder Arbeitgeber:innen dem Personenkreis unabhängig vom Staat aktiv Information geben, wobei eine flächendeckende ausreichende Information nicht automatisch angenommen werden darf. Es könnten demnach zumindest zwei unterschiedliche Formen der aktiven und passiven Informationsgabe bestehen.

Die Umfrage zeigt trotzdem Nachbesserungsbedarf in der befragten Personengruppe (Abb. XXIV in Anhang 5). In keinem anderen Bereich sind Mängel bei der Umfrage so stark aufgetreten wie im Bereich der Information. Wenn die Bundesrepublik demnach erläutert, dass es eigentlich ein Überangebot an Informationen gebe, dann gilt dies offenbar nicht für den untersuchten Personenkreis bzw. scheint dessen Informationsdefizit dem einseitigen Informationsangebot geschuldet zu sein. Die Ergebnisse deuten demnach darauf hin, dass die ergriffenen Maßnahmen als zu effektiv angesehen werden.

Aus diesem Umstand muss geschlussfolgert werden, dass eine Optimierung der Informationsgabe unter den genannten Erfolgsfaktoren durchaus sinnvoll ist. Auffällig bei der Informationsgabe ist vor allem, dass die Bundesrepublik vor allem auf den Einsatz passiver Informationsquellen setzt. Aktive Information ist zumindest von staatlicher Seite nicht flächendeckend vorgesehen. Dies kann ein Ansatzpunkt für die Optimierung der Informationsgabe sein. Die Information könnte nach den genannten Grundsätzen und Erfolgsfaktoren auf Informationskanäle

⁷⁰⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 321; Hood, The tools of government, S. 38; Weiss, Public Information, 217, 240.

⁷⁰⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 321; Weiss, Public Information, 217, 229f.

⁷⁰⁹ Vgl. Europäische Kommission, Germany - Member State summary, S. 2.

⁷¹⁰ Europäische Kommission, Germany - Member State summary, S. 2.

⁷¹¹ Vgl. Europäische Kommission, Germany - Member State summary, S. 2.

verteilt werden, wodurch eine effektivere Informationsgabe gewährleistet werden könnte, die dann Steuerungsfähigkeit entfaltet. Demnach besteht Verbesserungsbedarf bei der Art der Informationsgabe.

f. Anzeige- und Genehmigungspflichten

Unter Anzeige- und Genehmigungspflichten sind Pflichten zu verstehen, die vor „Aufnahme von Aktivitäten“ eine vorherige Überprüfung durch bestimmte Behörden voraussetzen.⁷¹² Zu unterscheiden sind beide Pflichten dahingehend, dass bei den Anzeigepflichten die Aktivität der Behörde nur bekannt gegeben werden muss, allerdings im Gegensatz zu den Genehmigungspflichten kein Vorbehalt einer Behörde abgewartet werden muss, sondern die Behörde bei Rechtsverstößen selbst aktiv wird.⁷¹³ Aus juristischer Sicht stellen Genehmigungspflichten präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt dar.⁷¹⁴ Den Bürger:innen stehen demnach grundsätzlich bestimmte Rechte zur Verfügung, welche allerdings von staatlicher Seite gewährt werden müssen. Dies ist in der Praxis oft dann der Fall, wenn alle Voraussetzungen eines Tatbestandes erfüllt sind und Behörden mittels gebundener Entscheidungen eine Genehmigung erteilen müssen.⁷¹⁵ Diese Definitionen liegen dabei auch dem New-Governance-Modell zugrunde.

Anzeige- und Genehmigungspflichten können grundsätzlich dabei helfen, vorbeugend gegen externe Effekte vorzugehen.⁷¹⁶ Zudem kann durch beide Pflichten asymmetrische Unkenntnis aufseiten der genehmigenden Behörde überwunden werden.⁷¹⁷ Jedoch ist auch asymmetrische Unkenntnis seitens der Antragsteller:innen möglich, die aber überwunden wird, wenn die Behörden nach der Antragstellung die entsprechenden Informationen vermitteln.⁷¹⁸

Auch hier müssen bestimmte Erfolgsfaktoren vorliegen. So bedarf es aufgrund der Beteiligung der Behörden einer gut funktionierenden öffentlichen Verwaltung (1).⁷¹⁹ Genehmigungs- oder Anzeigepflichten sowie das durchzuführende Verfahren sind schon in den betreffenden Normen eindeutig zu kennzeichnen, um für alle Beteiligten Rechtssicherheit zu schaffen (2).⁷²⁰ Speziell für die Herabsetzung von Informationsmängeln ist es erfolversprechend, wenn

⁷¹² Dose, Muster von Verwaltungsprozessen mit Ordnungsverwaltung, 111, 121f; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 265.

⁷¹³ Kloepfer, Umweltrecht, § 5; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 55.

⁷¹⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 266; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 55.

⁷¹⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 266.

⁷¹⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 270.

⁷¹⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 271.

⁷¹⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 271.

⁷¹⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 270.

⁷²⁰ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 269f.

Informationen durch kooperatives Verwaltungshandeln oder durch Vorgespräche verbreitet werden können (3).⁷²¹

Zu überprüfen ist nunmehr, inwiefern effektive Anzeige- und Genehmigungsvorschriften bereits im Untersuchungsgegenstand gegeben sind. Grundsätzlich stellt das gesamte Aufenthaltsgesetz die Migration nach Deutschland als verboten dar, wobei diese nur unter den im Gesetz genannten Ausnahmen möglich sein soll (vgl. § 1 I AufenthG).⁷²² Es könnte sich bei den Ausnahmeregelungen in Form der Migrationskanäle grundsätzlich um genehmigungspflichtige Migrationsmöglichkeiten handeln. Dafür sprechen der Wortlaut von § 16 I, 17b, 18d, 19a, 19b, 20 und 27 AufenthG a. F., die festlegen, dass bei Vorliegen der Voraussetzungen der Tatbestände die Aufenthaltsgenehmigung erteilt wird (gebundene Entscheidung). Ausnahmen von dieser Form bestehen im Untersuchungsgegenstand nur im Bereich von § 16b und 16c AufenthG a. F. sowie § 15a BeschV a. F. Dennoch folgt der Untersuchungsgegenstand größtenteils einer Genehmigungsstruktur.

Daneben treten in § 39 II 3 AufenthG a. F. spezielle Anzeigepflichten für private Arbeitgeber:innen und in §§ 16a I 1, 20a AufenthG a. F. für die innere europäische Mobilität von Studierenden und Forscher:innen, was an das BAMF gemeldet werden muss (vgl. §§ 91c, 91d AufenthG). Das BAMF fungiert gleichzeitig als Kontaktstelle zur Information anderer Mitgliedstaaten über die innere europäische Migration von Deutschland aus (vgl. §§ 91b, 91c AufenthG). Fraglich ist, ob diese Struktur auch in besagter Problemlage seine Effektivität entfalten kann. Wie dargelegt, helfen Genehmigungspflichten bei externen Effekten und der asymmetrischen Unkenntnis, die beide in der Problemlage vorliegen. Zu untersuchen ist nun, ob durch die festgelegten Genehmigungspflichten genau diese Probleme zumindest partiell gelöst werden können. Die Genehmigungspflicht führt dazu, dass eine etwaige Migration dem deutschen Staat schon vor dem Migrationsakt selbst angezeigt wird. Es kommt demnach nicht dazu, dass Personen einfach migrieren und der deutsche Staat vor die Problematik der Versorgung und Integration gestellt ist. In diesen bestimmten Bereichen der legalen Migration werden die mittelbaren externen Effekte für den deutschen Staat demzufolge herabgesetzt. Würden mehr Personen über diese Migrationspfade migrieren, würde ein Großteil der Migrierenden „angekündigt“ einreisen. Zudem bietet diese Maßnahme den Migrierenden besondere Rechtssicherheit im Bereich der asymmetrischen Informationen, wenn es um den Bereich der Chancen zur Migration geht, da sie davon ausgehen können, dass sie bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen auch migrieren können. Das Gleiche gilt für die spezielleren Anzeigepflichten. Diese zeigen

⁷²¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 270; Ritter, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, 70.

⁷²² Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 3–4.

dem deutschen Staat zwar etwaiges Migrationshandeln an und verringern die externen Effekte und Informationsmängel. Für die externen Effekte und Informationsmängel der Migrierenden sind sie allerdings von nur untergeordneter Bedeutung.

Diese Anzeige- und Genehmigungspflichten sind durch den Wortlaut, der zur Erfüllung der Voraussetzungen aufruft, klar gekennzeichnet. Allerdings ist innerhalb der Normen grundsätzlich kein kooperatives Verwaltungshandeln ersichtlich, welches den dritten Erfolgsfaktor ebenfalls etablieren würde. Ausnahmen bestehen für die Seite des Staats, bei dem das BAMF eine Kooperation mit EU-Mitgliedstaaten eingeht, was allerdings weniger problembezogen bezüglich der Problemlage ist, da dies das Verhältnis Migrierende/Staat nicht widerspiegelt. Diese Darstellung zeigt aber auch, dass die Struktur der Normen als Genehmigungspflichten vor allem ergänzend sinnvoll sind, da es für die optimale Wirkung dieses Steuerungsinstruments auch wichtig ist, dass viele Personen diesen Weg nutzen. Es muss demnach zuerst eine Umsteuerung der Migrationsströme stattfinden, bevor die Genehmigungspflichten umfassend wirken können. Dazukommend führt eine gesteigerte Rechtssicherheit eventuell dazu, dass mehr Personen den Weg der legalen Migration nutzen. Zwar liegt eine Vielzahl von Anzeige- und Genehmigungspflichten vor, die allerdings nur die externen Effekte und Informationsmängel Seitens des Staates beseitigen. An einer optimalen Nutzung in Form des kooperativen Staates, welche die Probleme auch bei den Migrierenden herabsetzen kann, fehlt es allerdings. Die Anzeige- und Genehmigungspflichten sind demnach nicht effektiv (problemorientiert) genug.

g. Normsetzende Absprachen

Normsetzende Absprachen sind Vereinbarungen, die zwischen einem Staat einerseits und korporativen oder kollektiven Akteur:innen andererseits bestehen und zum Ziel haben, bestimmte Sachverhalte zu steuern, ohne dass auf die klassische Rechtssetzung (Gesetze) zurückgegriffen werden muss.⁷²³ Solche Absprachen bieten den Vorteil, dass die Verfahrensvorschriften für Gesetze nicht eingehalten werden müssen und gleichzeitig die Steuerungsfähigkeit der kooperierenden Akteur:innen aktiviert werden kann.⁷²⁴ Auch aus rechtlicher Sicht kann zwischen zwei Arten dieser Selbstverpflichtung unterschieden werden. Bei den normakzessorischen Absprachen bestehen bereits gesetzliche Grundlagen, die bei Nichteinhaltung der Selbstverpflichtung negative Folgen androhen.⁷²⁵ Dem stehen normantizipierende Absprachen gegenüber, bei denen die Erstellung einer Norm für den Fall angedroht wird, dass sich die Akteur:innen nicht

⁷²³ Vgl. *Dempfle*, Die Rechtsnatur normvertretender Absprachen, 46; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 274; Vgl. *Schendel*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 20 (2001), 494.

⁷²⁴ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 274; Vgl. *Schendel*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 20 (2001), 494.

⁷²⁵ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 274f.

an die Selbstregulierung halten.⁷²⁶ Normsetzende Absprachen helfen bei externen Effekten.⁷²⁷ Darüber hinaus helfen sie nach ihrem Abschluss bei Herabsetzung von Ungewissheit, indem sie die Rechtssicherheit für die Akteur:innen steigern.⁷²⁸

Damit die normsetzenden Absprachen effektiv sein können, muss es dem Staat möglich sein, als Druckmittel jederzeit die Regelungen gesetzlich zu normieren, um auch den benötigten Druck zur Veränderung aufbauen zu können (1).⁷²⁹ Dafür bedarf es auch einer klaren Überprüfbarkeit der erzielten Erfolge, was voraussetzt, dass Ziele und Maßnahmen genau definiert sind (2).⁷³⁰ Eine Kombination aus öffentlichem Druck, beispielsweise von der Gesellschaft, und Marktdruck, in Form von wirtschaftlichen Belangen, wirken besonders gut (3).⁷³¹ Daneben sind die Akteur:innen aber auch eher zu einer Einhaltung der Absprachen bereit, wenn sie relativ wenige Kosten verursachen (4).⁷³² Vorteilhaft ist darüber hinaus, wenn die Absprachen mit einer eher homogenen Gruppe (Verbände) getroffen werden, damit die Ziele der Akteur:innen nicht zu weit auseinanderfallen, was eine Umsetzung der Absprachen verhindern könnte (5).⁷³³ Dazu ergänzend sollten die kooperierenden Akteur:innen auch in festeren Strukturen verbunden sein und nicht nur Einzelakteur:innen darstellen, um die Einhaltung der Absprachen umfassend gewährleisten zu können (6).⁷³⁴ Zu beachten ist aber auch, dass die Ausprägung der „konkordanzdemokratischen Tradition“ die Akzeptanz der Absprachen beeinflussen kann (7).⁷³⁵ Trotz der Möglichkeit, ein formelles Gesetzgebungsverfahren zu vermeiden, müssen sich die Absprachen für eine wirksamen Anwendbarkeit sich immer im jeweiligen rechtsstaatlichen Rahmen bewegen (8).⁷³⁶ Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Absprachen keine externen Effekte

⁷²⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 275.

⁷²⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 279.

⁷²⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 279.

⁷²⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 276.

⁷³⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 276; Sauer et. al., Voluntary agreements in environmental policy, S. 194.

⁷³¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 276f; Knebel et. al. (Hrsg.), Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, S. 521.

⁷³² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 277; Knebel et. al. (Hrsg.), Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, S. 382.

⁷³³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 277; Knebel et. al. (Hrsg.), Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, S. 378ff; Linscheidt, Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik, 169, 185.

⁷³⁴ Auch unter dem Begriff des Zielgruppenansatzes bekannt, vgl. Brand/Fürst, Sondierungsstudie. Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit - Eine Exploration des Forschungsfelds, 15, 83f; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 277f.

⁷³⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 278; Liefjerk/Andersen/Enevoldsen, Interpreting joint environmental policy-making: Between Deregulation and Political Modernization, 3, 18f; Vgl. Schmidt, Demokratietheorien, S. 327ff.

⁷³⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 278; Sauer et. al., Voluntary agreements in environmental policy, S. 98ff.

bei Dritten erzeugen dürfen (9).⁷³⁷ Diese Erfolgsfaktoren müssten auch eingehalten werden, wenn dieses Instrument im Untersuchungsgegenstand verwendet worden wäre.

Dies ist im Folgenden zu untersuchen. Zu analysieren ist, ob normierte Grundlagen bestehen, die normsetzende Absprachen zulassen. Im Untersuchungsgegenstand ist allerdings nur eine Absprache vorgesehen (vgl. § 15a BeschV). Diese besteht aber allein zwischen staatlichen Akteur:innen und beinhaltet die Festlegung bindender Normen und gerade keine reinen Selbstverpflichtungen zur Erarbeitung von eigenen Normen, weshalb sie eher als Regime zu klassifizieren ist. Allenfalls können in § 15a BeschV Ansätze von normsetzenden Absprachen erkannt werden, bei denen keine Erfolgsfaktoren gegeben sind. Aufgrund fehlender weiterer Angaben kann nicht davon ausgegangen werden, dass normsetzende Absprachen im Untersuchungsgegenstand vorgesehen sind.

h. Gebote und Verbote

Ge- und Verbote als klassisches Mittel des Rechts bieten sich aufgrund der Nähe zur Rechtswissenschaft wohl besonders für die Untersuchung an. Dennoch muss dargelegt werden, inwiefern sie auch als Steuerungsinstrument nützlich sein können.⁷³⁸ Für den Einsatz im Bereich der Steuerung unterscheidet *Dose* insbesondere zwischen dem Einsatz von Ermessensnormen und Nichtermessensnormen, die in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt werden können.⁷³⁹ Bei der Frage, wo Ge- und Verbote effektiv eingesetzt werden können, sticht vor allem der Bereich der externen Effekte heraus.⁷⁴⁰ Gerade auch die Aufhebung von Ge- und Verboten ist von besonderer Bedeutung, die auch dann eingesetzt werden kann, wenn durch bestehende Ge- und Verbote Irreversibilität geschaffen wurde.⁷⁴¹ Ge- und Verbote können aber auch im Bereich der Unkenntnis und Ungewissheit sinnvoll sein, wenn durch Gebote Informationspflichten eingeführt werden oder zu Kooperationen gesetzlich angeregt wird.⁷⁴² Aber auch bei bestimmten Anpassungsmängeln kann ein adäquater Einsatz von Ge- und Verboten oder gerade der Verzicht darauf zur Herabsetzung dieser Mängel führen.⁷⁴³ Auch diese Problemlösungsansätze sind an bestimmte Erfolgsfaktoren gebunden. Bei der Erarbeitung der Erfolgsfaktoren kommt es in diesem Bereich zudem darauf an, welche Art von Norm (Abschreckungsnorm oder

⁷³⁷ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 278; *Héritier*, New Modes of Governance in Europe: Policy making without legislating?, 185, 202; *Linscheidt*, Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik, 169, 186f; *Renning et al.*, Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtung, S. 143.

⁷³⁸ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 247; *Windhoff-Héritier*, Policy-Analyse, S. 28.

⁷³⁹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 247f.

⁷⁴⁰ *Baumol/Oates*, The theory of environmental policy, S. 110ff; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 260.

⁷⁴¹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 261.

⁷⁴² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 261.

⁷⁴³ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 259f.

Selbstbindungsnorm) gewählt wurde.⁷⁴⁴ Abschreckungsnormen sind durch ein System von Sanktionsmöglichkeiten geprägt, welche eine angemessen hohes Strafmaß und Durchsetzbarkeit durch den Staat in Beziehung zur „verbotenen“ Tat aufweisen müssen.⁷⁴⁵ Damit diese Normen effektiv sind, bedarf es vor allem zweier Voraussetzungen.⁷⁴⁶

So muss eine gewisse Beratung- und Überzeugungsarbeit (1) durch eine effektive Implementationsstruktur (Verwaltung) bestehen, die mit beispielsweise genügend personellen Ressourcen ausgestattet ist (2).⁷⁴⁷ Im Fall von Selbstbindungsnormen bedarf es zumindest sozialer Normen, welche die normierten Ge- und Verbote bestätigen (1).⁷⁴⁸ Problematisch ist allerdings, dass diese sozialen Normen von Personengruppe zu Personengruppe variieren oder verschwinden können, weshalb ebenfalls absichernde Sanktionsmöglichkeiten bestehen müssen (2).⁷⁴⁹ Fraglich bleibt aber, inwieweit die im Untersuchungsgegenstand gegebenen Normen den dargestellten Vorgaben entsprechen.

Wie bereits erwähnt, stellt das Aufenthaltsgesetz grundsätzlich ein „Verbot“ der Einreise nach Deutschland mit den einzeln aufgeführten Ausnahmen des Untersuchungsgegenstands dar. Darin kann demnach auch ein grundsätzliches Verbot der Einreise nach dem New-Governance-Modell gesehen werden.⁷⁵⁰ Diese Verbote gehen auch einseitig vom deutschen Staat aus, weshalb einer der externen Effekte auf diesen eindeutig zurückzuführen ist.⁷⁵¹ Problematisch ist allerdings, dass das fehlende Wissen im Bereich der externen Effekte vor allem seitens der Migrierenden besteht und die vorgegebenen Verbotsnormstruktur dort keine Abhilfe leisten kann. Viel mehr schafft das grundsätzliche Verbot einer Einreise allein mit Ausnahmen keine Verbindung zu den Migrierenden, sodass für diesen Bereich keine Internalisierung festgestellt werden kann. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass das Aufenthaltsgesetz zwar theoretisch einem Verbotsaufbau mit Ausnahmen folgt, was aber zumindest für den Bereich der externen Effekte keine Reduzierung der Probleme, sondern eher eine Zunahme schafft.

Daneben ist fraglich, ob Ge- oder Verbote bestehen, die Unkenntnis oder andere Informationsmängel verhindern können. Als solche könnten beispielsweise die Gebote zur Information über das durchzuführende Programm verstanden werden (vgl. § 17b AufenthG a. F.). Dadurch kann der Staat genau nachvollziehen, warum und mit welchem Programm sich eine Person in

⁷⁴⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 250f.

⁷⁴⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 251; Görlitz/Voigt, Rechtspolitologie, S. 115; Röhl, Rechtssoziologische Befunde zum Versagen von Gesetzen, 413, 431.

⁷⁴⁶ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 253.

⁷⁴⁷ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 253ff.

⁷⁴⁸ Normen, die das Rechtsgefühl, dem eine Werteordnung zugrunde liegt, entsprechen: Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 259; Lampe (Hrsg.), Das sogenannte Rechtsgefühl; Reh binder, Rechtssoziologie, S. 158ff.

⁷⁴⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 259; Schöch, Verzicht auf Sanktionsnormen im Straßenverkehr - ein Beitrag zur Effektivität von Verhaltensnormen?, 235, 238.

⁷⁵⁰ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 5; Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 248.

⁷⁵¹ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 5.

Deutschland aufhält und wann der Aufenthalt endet. Dies führt zu einer detailreichen Information über jeden einzelnen Migrierenden, welcher über die Normen des Untersuchungsgegenstands einreist. Demgegenüber sind keine Normen ersichtlich, die eine solche Informationsgabe für die Migrierenden aufzeigen. Diese Annahme wird auch durch die Ergebnisse der durchgeführten Umfrage bestätigt, die zeigt, dass die Befragten nicht genügend Informationen zur Migration erhalten haben (Abb. XXIV in Anhang 5). Demzufolge bestehen zwar Gebote, die Informationen bereitstellen können, diese orientieren sich allerdings ebenfalls nicht an der bestehenden Problemlage, sondern zeigen erhebliche Informationsmängel bei den Migrierenden.

Zuletzt besteht die Frage, ob Ge- oder Verbote im Bereich der Anpassungsmängel Abhilfe leisten. Wie dargelegt besteht im Bereich des Untersuchungsgegenstands ein großes Problem durch Anpassungsmängel. Fraglich ist, ob die Normstrukturen von Verbot und Ausnahme diese herabsetzen können. Dagegen spricht grundsätzlich, dass Überregulierung zu Anpassungsmängeln führen kann.⁷⁵² Die Normen des Untersuchungsgegenstandes sind sehr genau und detailreich. Allein § 17b AufenthG a. F. weist elf Voraussetzungen aus, die von einem Studierenden für ein Praktikum erfüllt werden müssen. Dies erscheint für ein mehrmonatiges Praktikum innerhalb eines Studiums viel, da der Bewerbungsprozess bei den Praktikageber:innen noch nicht inbegriffen ist. Die Normen könnten demnach überreguliert sein, was zu einer Vermeidung der Nutzung dieser Normen führen kann. Darauf weisen auch die Umfragen hin, die verdeutlichen, dass die Normen von den Betroffenen als zu komplex und die Verfahren als zu lang und aufwendig wahrgenommen werden (Anhang 5 Abb. XXVII, XXVIII, Anhang 3, letzte Frage). Diesem Argument der Überregulierung könnte entgegengehalten werden, dass zwar in den Normierungen der Migrationskanäle spezifische Details festgehalten werden, aber nur wenige Migrationskanäle etabliert wurden. Allein für die Anzahl der Migrationskanäle kann demnach eher keine Überregulierung angenommen werden, die Anpassungsmängel verstärken könnte. In Kombination liegen einzelne, aber stark regulierte Migrationskanäle vor, die eine partielle Regelungsdichte erzeugen. Dies könnte dennoch problematisch sein, da die einzelnte Regelung für den Bereich der Steuerung schon problematisch ist, da viele Befragte diese Migrationskanäle nicht nutzen können.⁷⁵³ Zu dieser Problematik kommt die Überregulierung der einzelnen Migrationskanäle hinzu.

Diese Überregulierung verstärkt demnach eher die Anpassungsmängel, als dass sie sie reduzieren könnte (Abb. XXVII, XXVIII in Anhang 5). Zusammenfassend könnte sich die

⁷⁵² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 261.

⁷⁵³ Kapitel 2, V, 4, (2), (3).

Normstruktur des Untersuchungsgegenstandes negativ auswirken, weshalb eher eine Deregulierung zu einer effektiveren Anwendung der Normen führen könnte.⁷⁵⁴

Als weiterer Punkt besteht die Frage des Wertabgleichs bei Selbstregulierungsnormen.⁷⁵⁵ Am Ende müssen sich Migrierende selbstständig für einen Migrationskanal entscheiden. Deswegen scheint es vorteilhaft zu sein, wenn die bestehenden Normen im Untersuchungsgegenstand dem Rechtsgefühl der Migrierenden entsprechen. Die Umfrage hat diesbezüglich allerdings auch gezeigt, dass dies bei einigen der Betroffenen nicht der Fall ist (Abb. XXX, XXXI in Anhang 5). Dies weist darauf hin, dass die bestehenden Normen gerade nicht den selbstregulierenden Charakter aufweisen, wie es eventuell gewünscht ist.⁷⁵⁶ Dieser Punkt kann vor allem dahingehend problematisch sein, dass kaum mit ausgeprägten Sanktionen in Form von Verboten gearbeitet wird. Zwar wird die legale Migration durch einen Asylantrag in Deutschland blockiert (vgl. § 30 VI AufenthG a. F.), und es besteht eine Norm, die Missbrauch verhindern soll (vgl. § 20c I AufenthG a. F.). Allgemein sind strenge Verbotsnormen aber wenig vorhanden. Daneben kann als Hinweis darauf, dass diese wenigen Sanktionsmöglichkeiten unzureichend sind, wiederum die Umfrage angeführt werden, die doch einen größeren Teil von Personen aufdeckt, die wieder irregulär einreisen würde (Abb. XXXI in Anhang 5). Die fehlende mögliche Selbstregulierung aufgrund gleicher Wertvorstellungen ohne bestehende Sanktionsmöglichkeiten verdeutlicht ebenfalls einen ineffektiven Einsatz von Verbotsnormen.⁷⁵⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Bereich des Untersuchungsgegenstandes natürlich Ge- und Verbote als primär rechtliche Steuerungsinstrumente bestehen. Insbesondere das Aufenthaltsgesetz folgt einer ausgeprägten Struktur von Verbot und Ausnahme. Dennoch muss aus dieser Struktur der Erfolgsfaktoren des New-Governance-Modells und der durchgeführten Umfrage abgeleitet werden, dass diese Verbote nicht problemorientiert auf die einzelnen bestehenden Probleme in der Problemlage bezogen sind. Zur Optimierung der Steuerung durch Ge- und Verbote bedarf es demnach diverser Verbesserungen an verschiedenen Stellen.

i. Organisationssteuerung des Staates

Organisationssteuerung des Staates bedeutet, dass der Staat in bestimmten Bereichen unterschiedliche öffentliche Organisationen etablieren kann, welche in der Lage sind, ihre Angelegenheiten selbst zu steuern.⁷⁵⁸ Diese Selbststeuerungsorganisationen können in Form von

⁷⁵⁴ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 261.

⁷⁵⁵ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 259.

⁷⁵⁶ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 259.

⁷⁵⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 259.

⁷⁵⁸ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 254ff; Teubner, Zeitschrift für Parlamentsfragen 10 (1979), 487, 489; Voigt, Grenzen Rechtlicher Steuerung, 14, 17.

beispielsweise öffentlichen Körperschaften (Gebietskörperschaften, Personalkörperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts) oder privat (Beliehenen) etabliert werden.⁷⁵⁹ Diese Organisationen sind von einer eigenen Rechtsfähigkeit und der Übernahme öffentlicher Aufgaben geprägt, welche im Rahmen eines stark selbststeuernden Organisationsaufbaus etabliert sind.⁷⁶⁰ Vorteile ergeben sich aus dieser Art der Steuerung vor allem aus dem spezifischen Fachwissen der Organisationen in ihrem speziellen Bereich sowie der einfacheren Selbstkontrolle und -optimierung sowie der Entlastung der unmittelbaren staatlichen Verwaltung.⁷⁶¹ Solche Organisationssteuerungen können vor allem bei allen Arten von Informationsmängeln helfen, da die Parteien der Organisationen Wissen austauschen müssen.⁷⁶² Durch die Selbstorganisation von Problemen ist aber auch die Internalisierung externer Effekte möglich.⁷⁶³ Organisationsstrukturen können allerdings auch bei Anpassungsmängeln vorteilhaft sein, da in diesen Regelungen einfacher verändert werden können, um gezielt Anpassungsmängel abzuschwächen.⁷⁶⁴

Für die effektive Steuerung durch Organisationsstrukturen müssen aber auch in diesem Bereich gewisse Erfolgsfaktoren vorliegen. So ist es wichtig, dass den Organisationen für eine effektive Selbstregulierung auch ein genügend großer Handlungs- und Entscheidungsspielraum für ihre Belange eingeräumt wird (1).⁷⁶⁵ Durch die Art der übertragenen Aufgaben können verschiedene Strukturen der Selbstorganisation entstehen, die mit unterschiedlichen Wirkungen verbunden sein können.⁷⁶⁶ Aber auch der Aufbau und die Kompetenzverteilung innerhalb der Organisation können für eine effektive Selbstregulierung entscheidend sein, um den staatlichen Einfluss (und dessen Ziele) konkret im Rahmen des selbstorganisatorischen Entscheidungsspielraums integrieren zu können (2).⁷⁶⁷ Damit einhergehend bedarf es für diese Art von Kontrolle genügend Ressourcen auf staatlicher Seite (3).⁷⁶⁸ Als vierter Erfolgsfaktor muss „ein dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtetes institutionelles Setting“ bestehen, welches eine effektive Rechtsaufsicht und die Bindung der Akteur:innen an rechtsstaatliche Grundsätze voraussetzt (4).⁷⁶⁹

Zu untersuchen bleibt nun, inwiefern solch eine Organisationssteuerung des Staats im Untersuchungsgegenstand vorliegt. Als Organisationen in Betracht kommen können private Arbeitgeber:innen (§ 19b AufenthG a. F.), Hochschulen und Forschungseinrichtungen (vgl. §§ 16, 20

⁷⁵⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 355.

⁷⁶⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 355; Voigt, Grenzen Rechtlicher Steuerung, 14, 17.

⁷⁶¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, 360, 363; Hendlar, Grundbegriffe der Selbstverwaltung, 3.

⁷⁶² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 367.

⁷⁶³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 367.

⁷⁶⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 367f.

⁷⁶⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 365f.

⁷⁶⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 355; Voigt, Grenzen Rechtlicher Steuerung, 14, 17.

⁷⁶⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 366f.

⁷⁶⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 367.

⁷⁶⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 367.

AufenthG a. F.) und die Bundesagentur für Arbeit (§ 17 AufenthG a. F.). Bei den Organisationen nach dem New-Governance-Modell handelt es sich, wie dargelegt, um Einrichtungen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen.⁷⁷⁰ Es ist demnach zu fragen, ob sich eine Organisationssteuerung des Staates aus der Stellung der drei Akteur:innen als öffentlich-rechtliche Körperschaften ableiten lässt.⁷⁷¹ Die privaten Arbeitgeber:innen, die beispielsweise gemäß § 19a I AufenthG a. F. beteiligt sind, führen nur private Aufgaben aus, indem sie Arbeitnehmer:innen für ihr eigenes Unternehmen aussuchen.⁷⁷² Dennoch könnte überlegt werden, dass durch die Annahme als Arbeitnehmer:in ein faktischer Anspruch auf ein Visum entsteht, sodass die Arbeitgeber:innen faktisch über die Visavergabe entscheiden. Selbst wenn dieser Umstand angenommen werden würde, ist der Entscheidungsbereich der Arbeitgeber:innen aufgrund der Überlagerung durch die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (vgl. § 19a I Nr. 2 AufenthG a. F.) und das Prüfungsrecht des Staates hinsichtlich der anderen Voraussetzungen (bzw. die strenge Vorgabe dieser) eher gering.⁷⁷³ Eine tatsächliche Selbststeuerung ist eher weniger gegeben.⁷⁷⁴ Daneben können die Arbeitgeber:innen auch nicht als Beliehene aufgefasst werden.⁷⁷⁵ Die Kategorisierung der privaten Arbeitgeber:innen als Organisationssteuerung des Staates scheitert an der Übertragung von öffentlichen Aufgaben und im Bereich der Effektivität an dem ausreichenden Entscheidungsspielraum.

Als Organisationen im Sinn des Steuerungsinstruments kommen außerdem Hochschulen und Forschungseinrichtungen in Betracht. So sind nach §§ 16, 20 AufenthG a. F. Forschungseinrichtungen und Hochschulen am Migrationsprozess beteiligt. Fraglich ist allerdings, ob diese als Organisationen verstanden werden können. Dazu müssen sie, wie dargelegt, öffentliche Aufgaben in Selbstverwaltung ausüben und ein gewisses Maß an eigenständiger Rechtsfähigkeit haben.⁷⁷⁶ Hochschulen gelten als Körperschaften des öffentlichen Rechts, sodass ihnen Selbstverwaltungsrechte übertragen wurden.⁷⁷⁷ Demzufolge könnte automatisch angenommen werden, dass es sich bei den Hochschulen auch um Organisationen im Sinn des Steuerungsinstruments handelt. Problematisch daran ist allerdings, dass den Hochschulen eine Zwischenstellung zwischen öffentlicher Körperschaft und privatem Grundrechtsträger zukommt.⁷⁷⁸ Die hoheitliche Selbstverwaltung betrifft daher nur die strukturelle Verwaltung der Hochschulen,

⁷⁷⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 354f; Voigt, Grenzen Rechtlicher Steuerung, 14, 17.

⁷⁷¹ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 356.

⁷⁷² Vgl. Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 19 a AufenthG, Rn. 2.

⁷⁷³ Huber/Beichel-Benedetti-B. Huber, § 19 a AufenthG, Rn. 4.

⁷⁷⁴ Vgl. Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 19 a AufenthG, Rn. 2.

⁷⁷⁵ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 357; Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 649ff; Wiegand, Die Beleihung mit Normsetzungskompetenzen, S. 85ff.

⁷⁷⁶ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 354f.

⁷⁷⁷ Maunz/Schmidt-Bleibtreu et. al.-Bethge, § 90 BVerfGG, Rn. 149.

⁷⁷⁸ Vgl. Maunz/Schmidt-Bleibtreu- et. al.-Bethge, § 90 BVerfGG, Rn. 149.

während Forschung und Lehre nicht dieser staatlichen Selbstverwaltung zugeordnet werden kann.⁷⁷⁹ Fraglich ist demnach, ob die Hochschulen im Untersuchungsgegenstand als staatliches Organ oder eher als private Grundrechtsträger handeln. Die Hochschulen haben im Untersuchungsgegenstand nach §§ 16 und 20 AufenthG a. F. im Auswahlprozess der Studierenden oder Forscher:innen eine ausschlaggebende Bedeutung,⁷⁸⁰ indem sie durch eigene Vorgaben festlegen, welche Personen für ein Studium oder für die Forschung an den Hochschulen zugelassen werden, um Studium und Forschung weiter voranzubringen. Es handelt sich demnach um einen Bereich von Forschung und Lehre, welcher von den Grundrechten geschützt ist, und gerade nicht um einen strukturellen Selbstverwaltungsbereich der Hochschulen.⁷⁸¹ Im Untersuchungsgegenstand handeln Hochschulen demnach eher nicht als öffentlich-rechtliche Organisation und können demnach vereinfacht als Organisationssteuerungen des Staates aufgefasst werden.

Ähnliches muss wohl für den Begriff der Forschungseinrichtungen gelten. So muss unterschieden werden zwischen privaten Forschungseinrichtungen wie der Fraunhofer Gesellschaft oder der Helmholtz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren und öffentlich geförderten Forschungseinrichtungen, beispielsweise an den Hochschulen.⁷⁸² Für diese müsste aber ebenfalls das gerade Genannte gelten, dass Forschung nicht vom Bereich der öffentlichen Selbstverwaltung umfasst ist. Auch im Bereich der Forschung kann demnach nicht eine Organisationssteuerung des Staates angenommen werden, da es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften handelt. Daraus könnte sich die Annahme ergeben, dass es sich nicht um Organisationsformen des Staates handelt.

Dieser Argumentation ist allerdings ein entscheidender Aspekt entgegenzuhalten. Denn die Organisationsstellung der Hochschulen und Forschungseinrichtungen könnte sich zwar nicht aus der Stellung als Körperschaft des öffentlichen Rechts ergeben, aber dennoch aus der im Gesetz etablierten Aufgabenstellung der Akteur:innen, die einer Stellung als Organisationssteuerung des Staates entspricht. So legt Art. 5 III REST-RL fest, dass bei Vorliegen aller normierten Voraussetzungen ein Anspruch auf einen Aufenthaltstitel entsteht.⁷⁸³ Dieses Recht stellt der/die

⁷⁷⁹ Vgl. Maunz/Schmidt-Bleibtreu- et. al.-Bethge, § 90 BVerfGG, Rn. 149.

⁷⁸⁰ Vgl. Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 6.

⁷⁸¹ Schmidt-Bleibtreu/Klein-Kannengießer, Art. 5 GG, Rn. 30.

⁷⁸² Bundesministerium für Bildung und Forschung, Forschungseinrichtungen, <https://www.research-in-germany.org/de/forschungslandschaft/forschungseinrichtungen.html>; <https://www.research-in-germany.org/de/forschungslandschaft/forschungseinrichtungen.html>; Fraunhofer Gesellschaft, Profil und Struktur, <https://www.fraunhofer.de/de/ueber-fraunhofer/profil-struktur.html>; Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, Über Uns, https://www.helmholtz.de/ueber_uns/.

⁷⁸³ Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogramm oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair Tätigkeit (Neufassung).

Gesetzgeber:in zumindest im Bereich des Studiums ebenfalls nochmals klar.⁷⁸⁴ Bei Vorliegen der Voraussetzungen, die durch das Gesetz und die Hochschulen festgelegt werden, wird meist ein Aufenthaltstitel erteilt, was wiederum an eine hoheitliche Aufgabe anknüpft.⁷⁸⁵ Demzufolge könnte die Entscheidung über einen Aufenthaltstitel nicht beim Staat an sich, sondern bei einer der genannten Parteien liegen, sofern diese Entscheidungsgewalt innehaben. Nach § 16 AufenthG a. F. bedarf es für die Erfüllung der Voraussetzungen nur der Zulassung an einer Hochschule (§ 16 I 1 AufenthG a. F.) und ein Nachweis der Sprachkenntnis, wenn dies nicht schon die Hochschule verlangt (§ 16 I 4 AufenthG a. F.).⁷⁸⁶ Abgelehnt werden kann der Aufenthaltstitel nur unter den strikten Bedingungen gemäß § 16 XI AufenthG a. F. Aus diesem Grund legen faktisch die Hochschulen mit ihren Annahmeverfahren die Bedingungen, die für einen Aufenthaltstitel nach § 16 AufenthG a. F. erfüllt werden müssen, fest und entscheiden durch ihre Zulassungen auch wer einreisen darf. Demzufolge liegt fast das gesamte Auswahlverfahren für den Aufenthaltstitel in der Hand der Hochschulen. Dies stellt im Gegensatz zu der inländischen Annahme von Studierenden allerdings nicht mehr nur ein Zugangsverfahren zur Hochschule, sondern gerade ein hoheitliches Verfahren dar, bei dem die Hochschulen für den Bereich des Studiums die Migrationsmöglichkeit fast eigenständig regeln. Demzufolge muss sehr wohl davon ausgegangen werden, dass den Hochschulen in diesem Bereich teilweise Hoheitsrechte zur Eigenverwaltung übertragen wurden, sodass sie als Organisationssteuerung des Staates verstanden werden können. Das Gleiche muss für studienbezogene Praktika (§ 17b AufenthG a. F.) gelten, jedoch nicht für den Schüleraustausch (§ 16b AufenthG a. F.), da es sich in diesem um eine Ermessensentscheidung, also staatliche Entscheidung durch die Verwaltung handelt.

Das Gleiche wie für die Hochschulen könnte aber auch für Forschungseinrichtungen gelten, welche nach § 20 AufenthG a. F. eine Aufnahmevereinbarung und die Kostendeckung für den Aufenthalt erstellen müssen und auch dies unabhängig von einer anderweitigen Zulassung machen können.⁷⁸⁷ Unabhängig davon weisen die Normen der REST-RL zu Forschung und Studium aber auch einen entscheidenden Unterschied auf. In Art. 9 REST-RL wird festgelegt, dass der Staat ein Zugangsverfahren entwickeln kann, welches durchgesetzt werden soll. Diese Regelung fehlt für das Studium vollkommen, denn in Art. 11 REST-RL wird nur auf das hochschulinterne Verfahren hingewiesen. Dies bedeutet auch, dass von den EU festgelegt wurde, dass Hochschulen nach § 16 AufenthG a. F. wohl nicht die gleiche Stellung innehaben sollen wie die Forschungseinrichtungen nach § 20 AufenthG a. F., sondern nur den

⁷⁸⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration, Drucksache 18/11136 vom 13.02.2017, 29, 40, 41.

⁷⁸⁵ Vgl. Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 6.

⁷⁸⁶ Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 16 AufenthG, Rn. 6.

⁷⁸⁷ Huber/Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann/Huber, § 20 AufenthG, Rn. 2.

Hochschulen ein Selbstverwaltungsrecht zukommen soll. Dies spiegelt sich auch in § 20 I AufenthG a. F. wider, weil darin weitere Voraussetzungen von staatlicher Seite zu prüfen sind. Die Unterschiede in der EU-Gesetzgebung und der unterschiedliche Wortlaut sowie die Systematik von §§ 16, 20 AufenthG a. F. verdeutlicht, dass den Forschungseinrichtungen keine weitreichende Selbstverwaltung im hoheitlichen Sinn übertragen werden sollte. Aufgrund dieser Unterschiede sollen die Forschungseinrichtungen vorliegend nicht als Organisationssteuerung des Staates verstanden werden. Demzufolge kann nur im Bereich des Studiums und für die Hochschulen eine Organisationssteuerung des Staates festgestellt werden, nicht aber für die Forschungseinrichtungen und privaten Arbeitgeber:innen.

Anders könnte es aber bei der Bundesagentur für Arbeit aussehen. Die Bundesagentur für Arbeit ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts, welche den gesamten Bereich der Arbeitsmarktpolitik selbstverwaltend organisiert und unter der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales steht.⁷⁸⁸ Die Bundesagentur für Arbeit hat demnach einen großen Entscheidungsbereich inne, den sie in Eigenverantwortung gestalten kann, und übernimmt zudem öffentliche Aufgaben des Staates. Grundsätzlich nimmt sie deshalb eine organisatorische Stellung im Bereich des Arbeitsrechts ein. Fraglich ist allerdings, ob sie auch Selbstverwaltungsaufgaben im Untersuchungsgegenstand wahrnimmt. Die Bundesagentur muss in bestimmten Fällen dem Aufenthaltstitel zustimmen, sofern nichts anderes geregelt ist (vgl. §§ 17, 17b, 18d, 19a, 19b AufenthG a. F., § 15a BeschV a. F.). Die Bundesagentur für Arbeit ist somit an fast jeder Entscheidung im Untersuchungsgegenstand beteiligt und kontrolliert im Rahmen ihrer Aufgabe als Organ der Arbeitsmarktregelung (vgl. § 39 AufenthG) den Zugang von Migrierenden nach Deutschland.⁷⁸⁹ Nach § 39 AufenthG ist es vor allem Aufgabe der Bundesagentur für Arbeit den deutschen Arbeitsmarkt vor Überlastung zu schützen und Mindeststandards für die Migrierenden zu gewährleisten (§ 39 I, II AufenthG).⁷⁹⁰ Sie verwaltet die Vergabe von Aufenthaltstiteln im Bereich der legalen Arbeitsmigration eigenständig und übernimmt somit für diesen die staatliche Aufgabe der Migrationskontrolle. Die Funktion der Bundesagentur für Arbeit im Aufenthaltsgesetzes könnte demnach ebenfalls als Organisationssteuerung des Staates verstanden werden. Problematisch ist jedoch, dass die Bundesagentur für Arbeit vor allem als letzte Kontrollinstanz agiert und weniger tatsächliche Auswahlentscheidungen trifft. Dies könnte für einen sehr begrenzten Entscheidungsspielraum und gegen eine Organisationssteuerung des Staates sprechen. Dies deutet darauf hin, dass in diesem Bereich

⁷⁸⁸ *Bundesagentur für Arbeit*, Rechtsform und Rechtsaufsicht, <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/aschaffenburg/rechtsform-und-rechtsaufsicht>.

⁷⁸⁹ Huber/Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann/Huber, § 39 AufenthG, Rn. 2.

⁷⁹⁰ Huber/Beichel-Benedetti-Göbel-Zimmermann/Huber, § 39 AufenthG, Rn. 4–13.

zumindest zugunsten der Steuerungsfähigkeit der Bundesagentur für Arbeit nachgebessert werden müsste, um ein effektiveres Steuerungsinstrument zu gewährleisten.

Fraglich bleibt zudem, ob die organschaftliche Steuerung durch Hochschulen und Bundesagentur für Arbeit so etabliert ist, dass sie auch bei externen Effekten und Informationsmängeln Wirkung erzeugen können. Durch die Kontrollen und Verfahren scheint es möglich zu sein, dass die externen Effekte für Deutschland, die sich aus unkontrollierter Migration ergeben würden, herabgesetzt werden, da die Bundesagentur für Arbeit und die Hochschulen dafür Sorge tragen, dass die Arbeitsmigration zu keiner sozialen Belastung führt. Demgegenüber stehen die externen Effekte, die auf die Migrierenden übertragen werden und dazu führen, dass diese keine Kontrolle über Migrationsmöglichkeiten haben. Die Eingliederung der Bundesagentur für Arbeit führt für die Migrierenden nicht zu mehr Mitsprachemöglichkeiten. Eher könnte das Gegenteil angenommen werden. Durch das Mitentscheidungsrecht einer weiteren Partei könnte die Rechtssicherheit für die Betroffenen noch weiter herabgesetzt werden. Um die externen Effekte für die Migrierenden zu verringern, müsste demnach entweder der Aufgabenbereich der Bundesagentur für Arbeit zugunsten der Migrierenden erweitert werden oder eine Organisation zugunsten der Migrierenden etabliert werden (Erweiterung des Entscheidungsspielraums).

Anders könnte es aber bei den Hochschulen aussehen. Die Verfahrensvorschriften zur Annahme an einer Hochschule richten sich meistens nach den akademischen Qualifikationen sowie außerschulischen und -universitären Leistungen. Diese können von den Bewerber:innen zumindest in einem gewissen Maß beeinflusst werden, wobei auch gesehen werden muss, dass diese Möglichkeit nur dem Kreis der Studierenden offensteht. Dennoch könnte eine bessere Kontrollmöglichkeit von externen Effekten als im Bereich der Normen mit der Bundesagentur für Arbeit als Organisationssteuerung gesehen werden.

Fraglich ist, wie es für die Problematik der Informationsmängel liegt. So werden zwar die Informationsmängel seitens des Staates über die Migration und die Migrierenden herabgesetzt, indem die Bundesagentur für Arbeit die Migrierenden kennt. Die Migrierenden selbst erhalten durch das Entscheidungsrecht der Bundesagentur aber nicht unweigerlich bessere und mehr Information. Anders könnte es wiederum im Bereich der Hochschulen aussehen. Die Studierenden sind an den Heimathochschulen in einem anderen System untergebracht als andere Arbeitsmigrierende. So nehmen sie am universitären Leben teil und werden erfahrungsgemäß angemessen über Auslandsaufenthalte informiert, wenn diese nicht sogar verpflichtend sind. Allein durch diese Struktur ist es nicht ausgeschlossen, dass die Migrierenden besser an Informationen gelangen. Dies zeigt auch die durchgeführte Umfrage. So sagte ein erheblicher Teil der Befragten, dass sie wüssten, dass für ein Studium in die EU oder Deutschland eingereist werden

könnte (Abb. XXIII in Anhang 5), was im Verhältnis zu den anderen Migrationswegen positiv hervorstach (Abb. XXIV in Anhang 5). Dies weist zumindest auf einen besseren Informationsfluss in Richtung der Migrierenden.

Im Bereich der Anpassungsmängel gibt es für die Bundesagentur für Arbeit keine Hinweise, dass sie diese Bildungsqualifikationen verändern kann oder besondere Informationen erstellt. Bei den Hochschulen kann allerdings festgehalten werden, dass sie die Personengruppe der Studierenden durch ihren weiten Entscheidungsspielraum oft beim Erreichen der Migrationsvoraussetzungen automatisch unterstützt, indem die Migrierenden die Abschlüsse oder Noten der Hochschulen erreichen. Die Hochschulen helfen ihnen (auch durch ihre spezialisierte Verwaltung) dabei, die Voraussetzungen selbst zu erfüllen, was zu erhöhter Akzeptanz und einer guten Perspektive für die Migrierenden führen kann.

Die Eingliederung der Bundesagentur für Arbeit hat demnach positive Wirkung auf die externen Effekte und Informationsmängel bezüglich des deutschen Staats, allerdings nicht unweigerlich bei den Migrierenden, obwohl die Umfrage zeigt, dass gerade im Bereich der Informationsmängel der Migrierenden besondere Fehlstellen bestehen. Anders liegt es bei der Organisationssteuerung durch die Hochschulen. Sie beziehen in den Bereichen externe Effekte, Informationsmängel sowie Anpassungsmängel die Seite der Migrierenden mit ein und könnten bezüglich der Steuerung eine stärkere Wirkung entfalten. Außerdem sind auch die anderen Erfolgsfaktoren wie eine spezialisierte und gute Verwaltung sowie ein ausreichender Entscheidungsspielraum und ein rechtsstaatliches Setting gegeben. Demzufolge bestehen im Untersuchungsgegenstand zwar vielversprechende Ansätze für eine Organisationssteuerung des Staates, vor allem bei den Hochschulen, diese könnte unter bestimmten Bedingungen aber noch verbessert werden oder bedürfen erheblicher Optimierungen, wie bei der Bundesagentur für Arbeit.

j. Positive finanzielle Anreize

Durch positive finanzielle Anreize soll, beispielsweise durch Fördermittel, zu einem bestimmten Handeln motiviert werden.⁷⁹¹ Unterschieden werden kann in diesem Fall zwischen Niveausteuerung, welche auf die Aufnahme oder Verstärkung der gewünschten Aktivität gerichtet ist und bei der allgemein Institutionen unterstützt und gefördert werden, und den

⁷⁹¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 282f; Mayntz, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, 98; Windhoff-Héritier, Politikimplementations, S. 56.

Richtungssteuerungen, bei der nicht nur grundsätzlich die Zunahme an Aktivitäten gefördert werden soll, sondern diese auch ein gewisses Ziel beinhalten.⁷⁹²

Grundsätzlich können positive finanzielle Anreize im Bereich der Irreversibilität und der absoluten Unteilbarkeiten helfen, wobei der Anwendungsbereich eher als klein verstanden werden sollte.⁷⁹³ Das Gleiche gilt für den Einsatz von positiven finanziellen Anreizen für die Problematik positiver externer Effekte.⁷⁹⁴ Zwar wird in der Praxis das Mittel der positiven finanziellen Anreize auch oft im Bereich der Ungewissheit angewendet, doch stellt dieses kein ursachenadäquates Mittel dar, da es zu unerwünschten Effekten kommen kann.⁷⁹⁵ Dennoch können von positiven finanziellen Anreizen starke Steuerungsimpulse und auch mittelbare Steuerungsimpulse ausgehen, die am Symptom ansetzen, wobei diese ebenfalls an bestimmte Erfolgsfaktoren gebunden sind.⁷⁹⁶

Für eine Richtungssteuerung müsste das Steuerungssubjekt ausreichend Informationen über das Ziel der Förderung geben (1).⁷⁹⁷ Dies ist allerdings insofern äußerst problematisch, als in den meistens Fällen dem Steuerungssubjekt ebenso wie dem Steuerungsobjekt diese speziellen Informationen fehlen.⁷⁹⁸ Eine Beschaffung dieser Informationen ist nahezu unmöglich, da sie meist auf Prognose beruhen und daher zu massiven Fehlentwicklungen führen können, die am Ziel der Steuerung vorbeigehen.⁷⁹⁹ Für beide Arten der positiven finanziellen Steuerung ist aber auch die Höhe der finanziellen Anreize für die Steuerungsleistung von Bedeutung (2).⁸⁰⁰ Daneben müssen die Adressat:innen der Steuerungsmaßnahme über diese sowie deren Gegebenheiten und Bedingungen informiert werden (3).⁸⁰¹

Darüber hinaus ist fraglich, ob das Steuerungsinstrument der positiven finanziellen Anreize bis jetzt überhaupt im Untersuchungsgegenstand vorkommt. Aus den Normen ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Staat in irgendeiner Form finanziell unterstützend tätig wird. Stattdessen verlangt er sogar das Gegenteil, wenn er festlegt, dass die Migration durch eigene Mittel ohne staatliche Hilfe gedeckt werden muss (vgl. § 20 I Nr. 1 AufenthG a. F.). Demzufolge sind bis jetzt keine Steuerungsmaßnahmen durch positive finanzielle Anreize ersichtlich.

⁷⁹² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 283.

⁷⁹³ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 287.

⁷⁹⁴ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 287.

⁷⁹⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 288.

⁷⁹⁶ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 288.

⁷⁹⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 284.

⁷⁹⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 284; Vgl. *Hasenritter*, Staatliche Forschungs- und Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, S. 145ff; *Staudt*, Technologiepolitik statt Marktwirtschaft, 214.

⁷⁹⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 284; Vgl. *Staudt*, Technologiepolitik statt Marktwirtschaft, 214.

⁸⁰⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 285.

⁸⁰¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 286; Vgl. *Scharpf*, Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation, 99.

k. *Netzwerkbildung*

Netzwerke sind davon geprägt, dass betroffene Parteien einer Situation zusammengeführt werden, um für entstehende Probleme bindende Lösungen zu finden,⁸⁰² die durch feste Verfahrensregelungen erzielt werden, um Teilhaberechte und Lösungen rechtlich zu sichern.⁸⁰³ Netzwerke sind damit strukturelle Zusammenschlüsse von (relativ) autonomen Akteur:innen, die miteinander verbunden, aber nicht verkoppelt sind.⁸⁰⁴ Die Akteur:innen müssen zum Verhandeln und Kompromisse eingehen fähig sein, wobei sie trotzdem in einem hierarchischen Verhältnis organisiert sein können.⁸⁰⁵ Da im Fokus der Problemlage vor allem auch die Migrierenden als Individuen stehen, muss der Netzwerkbegriff aus diesem Grund um die Möglichkeit von Individuen in Netzwerken erweitert werden.⁸⁰⁶ Dies folgt auch aus der eingangs erläuterten Veränderung der Steuerungsforschung zu einem Verständnis der Gesellschaft in Systemen und Subsystemen, in denen die Individuen eine hervorgehobene Bedeutung einnehmen.⁸⁰⁷

Netzwerke stellen ein Mittel dar, welches gegen viele der vorliegenden Problemkategorien eingesetzt werden kann, denn Netzwerke können bei Informationsmängeln (beispielsweise bei sachliche Ungewissheit kann im Netzwerk durch Informationszusammenführung diese beseitigt werden), Unteilbarkeiten (durch die Verteilung der Last auf mehrere Akteur:innen) sowie externen Effekten (da die Akzeptanz der Verfolgung in Netzwerken wahrscheinlich höher ist) und Anpassungsmängeln (da Flexibilität gesteigert werden kann) zur Steuerung beitragen.⁸⁰⁸

Aber auch für effektive Netzwerke müssen bestimmte Erfolgsfaktoren vorliegen. Wichtig ist für diesen Bereich, dass nur eine lose Verbindung der Akteur:innen im Netzwerk besteht, sodass sie weitgehend autonom handeln können (1).⁸⁰⁹ Um ein Problemlösungen ermöglichendes Netzwerk zu gründen, ist darüber hinaus wichtig, dass alle von den Maßnahmen betroffenen Parteien in einem ausgewogenen Verhältnis an dem Netzwerk beteiligt sind, da nur so externe Effekte erkannt und abgeschwächt werden können (2).⁸¹⁰ Außerdem können Netzwerke nur

⁸⁰² Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 377.

⁸⁰³ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 377.

⁸⁰⁴ Aldrich, Organizations and environments, S. 325; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 377; Jansen, Forschungspolitik nach einem wissenschaftlichen Durchbruch. Die Entstehung des "National Program" zur Supraleitungsforschung in Großbritannien, 132, 137; Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, 39, 43.

⁸⁰⁵ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 377; Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, 39, 43.

⁸⁰⁶ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 377.

⁸⁰⁷ Aldrich, Organizations and environments, S. 324f; Mayntz, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, 39, 44ff; Traxler, Regieren die Verbände? Ihr wirtschaftspolitischer Einfluss und dessen Effekte im internationalen und intersektoralen Vergleich, 133, 145f.

⁸⁰⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 381.

⁸⁰⁹ Granovetter, American Journal of Sociology 78 (1973), 1360ff; Nooteboom, Policy Sciences 35 (1999), 793, 797; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 378.

⁸¹⁰ Brand/Fürst, Sondierungsstudie. Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit - Eine Exploration des Forschungsfelds, 15, 82; Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 379f; Héritier, New Modes

dann vollständig funktionieren, wenn alle beteiligten Parteien Vorteile aus diesen ziehen, bzw. kein Missverhältnis in der Bevorteilung der Parteien vorliegt (3).⁸¹¹ Daneben sind Netzwerke vor allem dann möglich, wenn im Konsens entschieden werden kann, was dazu führt, dass in Netzwerken oft nur Probleme mit geringem Konfliktpotenzial behandelt werden können (4).⁸¹² Die beteiligten Parteien müssen aber trotzdem dazu bereit sein, gewisse „Dispositionsfreiheiten“ auf das Netzwerk zu übertragen (5).⁸¹³ Als weiteren Erfolgsfaktor muss das Netzwerk eine gewisse Autonomie gegenüber anderen Systemen aufweisen (6).⁸¹⁴ Schließlich ist es für ein Netzwerk relevant, dass es im Problemlösungsprozess zu Ergebnissen gelangt (7), damit diese positiven Erfahrungen das Weiterbestehen eines effektiven Netzwerks gewährleisten können.⁸¹⁵

Im Untersuchungsgegenstand könnte die Verbindung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit den Studierenden einerseits sowie von Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen jeweils als solch ein Netzwerk verstanden werden (vgl. §§ 16, 19a, 19b, 20 AufenthG a. F.). Diese stellen zumindest eine Verbindung zwischen den Migrierenden und einer weiteren Partei dar. Problematisch ist allerdings, dass in diesem Verhältnis kein tatsächlicher kooperativer und kommunikativer Problemlösungsprozess stattfindet. Vielmehr handelt es sich um einen Bewerbungsprozess, bei dem die nicht individuellen Parteien die Verfahrensvorschriften festlegen, welche von den Bewerber:innen erfüllt werden müssen. Das Mitspracherecht über Verfahren oder Problemlösung der Migration ist demnach nicht in der Hand der Individuen. Demnach können in diesen Beziehungen nicht die Grundlagen eines Netzwerks erkannt werden.

Daneben ist fraglich, ob die Absprachen gemäß § 15a I BeschV a. F. als Netzwerk verstanden werden können. In diesem treffen die Bundesagentur für Arbeit und die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsstaaten Absprachen über die Möglichkeiten der Einreise zur Saisonarbeit. Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass die Voraussetzungen in einem kooperativen Verhältnis ausgehandelt werden, was für ein Netzwerk sprechen könnte.

Daran sind allerdings mehrere Punkte problematisch. Die Migrierenden als Individuen sind nicht Teil der Institution, weshalb eine wesentliche Partei für die Problemlage ausgeklammert

of Governance in Europe: Policy making without legislating?, 185, 202; *Offe*, Berufsbildungsreform, S. 264f; *Streeck/Schmitter*, Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order, 1, 21; *Teubner*, Zeitschrift für Parlamentsfragen 10 (1979), 487, 499; *Teubner*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 68 (1982), 13, 52.

⁸¹¹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 380; *Heinze*, Neokorporatistische Strategien in Politikaren und die Herausforderungen durch neue Konfliktpotenziale, 137, 151; *Rudolph*, Netzwerke als Steuerungsrahmen, 73, 85.

⁸¹² *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 380f; *Heinze*, Neokorporatistische Strategien in Politikaren und die Herausforderungen durch neue Konfliktpotenziale, 137, 152f.

⁸¹³ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 381; *Gäufigen*, Diskussionsbeitrag Serie I der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz 230 (1987), 2; *Offe*, Berufsbildungsreform, S. 97.

⁸¹⁴ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 381; *Willke*, Entzauberung des Staates, S. 27f.

⁸¹⁵ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 381.

wird. Daneben handelt es sich bei beiden bestehenden Parteien um (teilweise) staatliche Behörden. Die Frage nach der Autonomie ist demnach nicht hinreichend geklärt. Darüber hinaus werden kaum Vermittlungsabsprachen getroffen, weshalb das „Netzwerk“ aufgrund fehlender Erfolge als eher labil angesehen werden müsste.⁸¹⁶ Aus diesen Gründen ist das Konstrukt nach § 15a BeschV a. F. eher nicht als Netzwerk zu kategorisieren, sondern die Zuordnung zu einem Regime (mit Ansätzen von normsetzenden Absprachen) bleibt eher bestehen.

1. Zusammenfassende Darstellung der analysierten Steuerungsinstrumente

Abschließend lässt sich festhalten, dass grundsätzlich eher wenige Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells im Untersuchungsgegenstand (effektiv) etabliert sind. Außerdem sind die Steuerungsinstrumente oftmals nicht problemorientiert nach den Vorgaben des Modells an der zu lösenden Problemlage ausgerichtet. In Tabelle 2 wird ein Gesamtüberblick über die Steuerungsinstrumente gegeben, um diese Ergebnisse zusammenzufassen.⁸¹⁷

Tab. 2: Zusammenfassung der Steuerungsinstrumente im Untersuchungsgegenstand (eigene Darstellung)

Instrument	Problemlösung für	Erfolgsfaktoren	Vorliegen im Untersuchungsgegenstand
1. Negative finanzielle Anreize (Schaffung von Anreizen durch die Einbehaltung finanziellen Potenzials)	Externe Effekte	(1) Kenntnis der Parteiinteressen (2) funktionsfähige Verwaltung (3) enge Verknüpfung zwischen Problemlage und negativem Anreiz (4) keine Anwendung im Bereich der Gefahrenabwehr (5) regional flexible Gestaltung (6) keine schnellen Veränderungen des Anreizes zur Stabilitätsherstellung (Zertifikatshandel: Notfallzertifikate)	<ul style="list-style-type: none"> • § 95 AufenthG • Standardpreisfestlegung durch Voraussetzung des Lebensunterhalts? ➤ nicht problemorientiert
2. Neokorporatistische Absprachen (Konsensbildung zwischen staatlichen	Informationsmängel	(1) monopolhafte Stellung der privaten Verhandlungspartei	<ul style="list-style-type: none"> • nein

⁸¹⁶ Offer/Mävers et. al.-Mävers, §15a BeschV, 131, Rn. 10.

⁸¹⁷ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 433ff.

<p>und privaten Akteur:innen)</p>		<p>(2) Basis ist eine freiwillige Zusammenarbeit (3) handlungsorientierte Arbeit (4) Konsens basierte Arbeit (5) Anti-Missbrauchsmechanismen</p>	
<p>3. Überzeugung (demokratische Hinwirkung auf eine Veränderung oder Verstärkung von Einstellungen)</p>	<p>Externe Effekte</p>	<p>(1) Konkretisierung der Maßnahme auf bestimmten Adressat:in (2) Kenntnis über die Struktur der Adressat:innengruppe (3) Verständnismöglichkeit, der der Überzeugung in Adressat:innengruppe (4) Vorhersehung von Gegenüberzeugungen (5) funktionsfähige Verwaltung (6) Glaubwürdigkeit der Organisator:innen (7) einfache und klare Überzeugung (8) Kombination von rationaler und emotionaler Überzeugung (9) Vermittlung von vorbildhaftem Verhalten (10) Berücksichtigung des Korrespondenzprinzip</p>	<ul style="list-style-type: none"> • evtl. durch den Regelausnahmekarakter des AufenthG ➤ nicht problemorientiert
<p>4. Regimebildung (heterarchische Kooperationsinstitutionen, die dauerhaft zu spezifischen Problemen verhandeln)</p>	<p>Externe Effekte Informationsmängel</p>	<p>(1) mindestens ein änderungswillige/r Akteur:in (2) Expertennetzwerke zur Problemfindung (3) ein durchsetzungsstarke/r Akteur:in (4) Verlustausgleich (5) häufige Interaktion der Parteien (6) hohe Transaktionsdichte (7) Angebot der Kooperationsbereitschaft (8) Erfolgsvorbilder</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regimebildung in § 15a BeschV ➤ nicht problemorientiert

		(9) so wenige Akteure wie möglich (10) ausgeglichenes Verhältnis der Akteure	
5. Information und Beratung (mittelbare und unmittelbare Vermittlung von Information zur Unterstützung einer eigenständigen wissensbasierten Entscheidung)	Externe Effekte Informationsmängel	(1) Kombination unterschiedlicher Informationstypen (2) Konkretisierung des Adressat:innenkreises (3) Anpassung der Darbietungsform (4) Berücksichtigung der Interessen der Adressat:innen (5) funktionierende Informationsbereitstellung (6) breite Presse (7) Glaubwürdigkeit der Informationen (8) Verfügbarkeit der Informationen	<ul style="list-style-type: none"> • Informierung bei Botschaften und Hochschulen, Arbeitgeber:innen ➤ nicht effektiv problemorientiert
6. Anzeige- und Genehmigungspflichten (Pflichten, die vor Aufnahme einer Maßnahme die Aktion einer Behörde voraussetzen)	Externe Effekte Informationsmängel	(1) funktionierende Verwaltung (2) klare Kennzeichnung der Pflichten und Verfahren im Gesetz (3) kooperatives Verwaltungshandeln	<ul style="list-style-type: none"> • Anzeige- und Genehmigungspflichten mit integrierten Erfolgsfaktoren bestehen ➤ nicht problemorientiert hinsichtlich der Probleme der Migrierenden
7. Normsetzende Absprachen (Absprachen zwischen Staat und anderen Akteur:innen, die außerhalb einer Gesetzesform zu Steuerung führen sollen)	Externe Effekte Informationsmängel	(1) Gesetzliche Normierung möglich (2) Überprüfbarkeit (3) Kombination von öffentlichem- und Marktdruck (4) möglichst wenige Kosten (5) homogene Gruppen (6) Kooperation innerhalb fester Strukturen (7) Vorteil, wenn konkordanzdemokratische Tradition besteht (8) rechtsstaatlicher Rahmen (9) keine Erzeugung von nachteiligen	<ul style="list-style-type: none"> • nein

		externen Effekten bei Dritten.	
8. Gebote und Verbote (Ge- und Verbote als klassische rechtliche Mittel)	Externe Effekte Informationsmängel Anpassungsmängel	(1) Beratungsarbeit (2) funktionierende Verwaltung (3) soziale Normen (4) Sanktionsmöglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Struktur des AufenthG folgt einem Verbots und Gebotsaufbau ➤ Im Bereich der externen Effekte und Informationsmängel teilweise problemorientiert für die Seite des Staats ➤ Im Bereich der Anpassungsmängel geringe bis keine Problemorientierung
9. Organisationssteuerung des Staats (Übertragung öffentlicher Aufgaben auf öffentliche Strukturen zur Selbstregulierung)	Externe Effekte Informationsmängel Anpassungsmängel	(1) ausreichend großer Handlungs- und Entscheidungsspielraum (2) Struktur des Selbstregulierungsakteur (3) ausreichend Kontrollkapazitäten (4) Verpflichtung zu rechtsstaatlichem Handeln	<ul style="list-style-type: none"> • in Form der Hochschulen und (teilweise) der Bundesagentur für Arbeit ➤ Herabsetzung der externen Effekte und Informationsmängel für den Staat, Herabsetzung der externen Effekte und Informationsmängel für Migrierende durch Hochschulen, Herabsetzung der Anpassungsmängel durch Hochschulen ➤ fehlende Problemorientiertheit und eingeschränkter Entscheidungsspielraum bei Bundesagentur für Arbeit
10. Positive finanzielle Anreize (Anreizschaffung durch die Ausschüttung finanziellen Potenzials)	Externe Effekte Irreversibilität Unteilbarkeiten	(1) Informierung über das Ziel der Förderung (2) Höhe des finanziellen Anreizes (3) Informierung der Adressat:innen	<ul style="list-style-type: none"> • nein
11. Netzwerke (Strukturelle Zusammenschlüsse von autonomen Akteur:innen zur	Externe Effekte Informationsmängel	(1) autonomes Handeln der Akteur:innen (2) Alle betroffenen Parteien müssen am Netzwerk beteiligt sein	<ul style="list-style-type: none"> • nein

Problemlösungsfindung)	Unteilbarkeiten Anpassungsmängel	(3) jede Partei muss Vorteile aus dem Netzwerk ziehen (4) Konsensentscheidungen (5) Bereitschaft zur Übertragung von Dispositionsfreiheiten auf das Netzwerk (6) Autonomie gegenüber anderen Systemen (7) es müssen Erfolge bestehen	
-------------------------------	---	--	--

Die Tabelle zeigt, dass zwar manche Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells im Untersuchungsgegenstand etabliert worden sind, allerdings kristallisiert sich auch heraus, dass diese weder abstrakt problemorientiert nach den Voraussetzungen des Modells noch konkret problemorientiert zu der definierten Problemlage umgesetzt sind. Außerdem wurden manche Steuerungsinstrumente nicht genutzt.

6. Ergebnis aus dem Anwendungsfall

In den vorausgegangenen Ausführungen wurde das Vorliegen effektiver und problemorientierter Steuerungsinstrumente im Untersuchungsgegenstand anhand der Voraussetzungen des New-Governance-Modells untersucht. Dazu wurden in einem ersten Schritt die bestehenden Einzelproblematiken der Migrationsproblemlage analysiert, um Klarheit darüber zu gewinnen, welche Steuerungsinstrumente grundsätzlich für eine Optimierung der Steuerungsfähigkeit in Betracht kommen können.⁸¹⁸ Im Anschluss daran wurden die Normen des Untersuchungsgegenstandes daraufhin untersucht, inwiefern solche effektiven Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell bereits vorliegen.⁸¹⁹ Im Ergebnis lässt sich zusammenfassen, dass einige der Steuerungsinstrumente zwar durch den Untersuchungsgegenstand verwendet werden, diese allerdings nicht problemorientiert und effektiv nach dem Modell unter Ausrichtung an der Problemlage etabliert sind.⁸²⁰

⁸¹⁸ Kapitel 2, V, 4.

⁸¹⁹ Kapitel 2, V, 5.

⁸²⁰ Kapitel 2, V, 5, l.

Fraglich ist, ob sich diese Ergebnisse vor allem im Kausal- Interventions- oder Aktionsbereich auswirken.⁸²¹ Erst dieser Transfer der erzielten Ergebnisse kann Klarheit darüber schaffen, in welchen Bereichen der Problemlage die größten Einzelproblematiken zu verorten sind, um diese dann gezielt lösen zu können.⁸²² Es ist demnach darzulegen, welche der Analysehypothesen falsifiziert oder vorläufig verifiziert werden kann.

Tab. 3: Übersicht Analysehypothesen (eigene Darstellung)

Kausalhypothese	<i>Eine Effektivierung der Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes wird zu einer besseren Steuerung von Migration und demnach zur (Teil-)Auflösung der Problemlage beitragen.</i>
Interventionshypothese	<i>Die Integration von problemorientierten Steuerungsinstrumenten wird zu einer Verhaltensänderung der beteiligten Akteur:innen führen.</i>
Aktionshypothese	<i>Die Integration von problemorientierten Steuerungsinstrumenten wird zu einer besseren Steuerung von Migration und damit zur (Teil-)Auflösung der Problemlage beitragen.</i>

Aus der Analyse der Steuerungsinstrumente im Untersuchungsgegenstand kann die vorläufige Annahme formuliert werden, dass die Hauptproblematik bei der Frage der Etablierung von *problembezogenen* Steuerungsinstrumenten liegt.⁸²³ Wie die Ergebnisse für die einzelnen Steuerungsinstrumente verdeutlichen, fehlt es bei den meisten allerdings schon an einem konkreten Problembezug in Form der Grundvoraussetzungen der Steuerungsinstrumente, sodass auch eine detaillierte Prüfung der einzelnen Erfolgsfaktoren oft nicht möglich war.⁸²⁴ Dieser Punkt der Problemorientierung ist als Phänomen Bestandteil aller drei Hypothesen. Demnach fehlt innerhalb der Analyse der Problemlage schon der erste Ansatzpunkt (Grundlage) für eine effektive Steuerung nach den Analysehypothesen des New-Governance-Modells. Ohne diese Grundlage ist nach dem New-Governance-Modell eine effektive Steuerung nicht möglich.

7. Bedeutung der Ergebnis für die Problemlage

Wie dargelegt können die Analysehypothesen des New-Governance-Modells in der vorliegenden Untersuchung anhand des Untersuchungsgegenstands aufgrund eines fehlenden Problembezugs gemäß dem kritischen Rationalismus nur falsifiziert werden. Fraglich ist, was dies für die zugrunde liegende Lösung der eingangs analysierten Problemlage bedeutet. Die Untersuchung anhand des New-Governance-Modells hat gezeigt, dass eine umfassende Steuerung von Migration durch den Untersuchungsgegenstand zum jetzigen Zeitpunkt eher unwahrscheinlich

⁸²¹ Kapitel 2, V, 3.

⁸²² Kapitel 2, V, 3.

⁸²³ Kapitel 2, V, 5.

⁸²⁴ Vgl. Kapitel 2, V, 5, b.

ist.⁸²⁵ Dies ist insofern für die Problemlage bedeutsam, als eingangs untersucht wurde, dass eine Umsteuerung von Migration die Problematiken der Akteur:innen in der Lose-lose-lose-Situation herabsetzen und so ein Teil der komplizierten Problemlage aufgelöst werden könnte.⁸²⁶

Die Analyse anhand des New-Governance-Modells kann allerdings nicht nur Aussagen über die Steuerungsfähigkeit eines Untersuchungsgegenstandes treffen. Aufgrund der Ausgestaltung als „Tool“ in Form der Kategorisierung von *Problem-Steuerungsinstrument-Erfolgsfaktoren* bietet das Modell gleichzeitig die Möglichkeit, die Steuerung nach den Vorgaben des Modells zu verbessern.⁸²⁷ So kann auch an den bereits vorgestellten Ergebnissen genau abgelesen werden, welche Steuerungsinstrumente ihr Potenzial noch nicht entfalten konnten.⁸²⁸ Die Untersuchung gibt demnach genaue Hinweise darauf, wie eine Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes verbessert werden kann, damit das Gesamtziel der (Teil-)Auflösung der Problemlage realisiert wird. Aus diesem Grund soll in einem nächsten Schritt untersucht werden, wie andere Steuerungsinstrumente effektiv in den Untersuchungsgegenstand integriert und wie die bestehenden Steuerungsinstrumente problemorientierter gestaltet werden können, um die Problemlage mithilfe effektiver Steuerung zu verbessern.

VI. Zusammenfassung

Zu Beginn des Kapitels stellte sich die Frage, wie ein Steuerungsansatz in einer rechtlichen Behandlung widergespiegelt werden kann. Dazu wurden Konzepte der „neuen Verwaltungswissenschaft“, welche sozialwissenschaftliche Steuerungstheorien nutzbar macht, aufgegriffen. Die Integration von Steuerungstheorien in die vorliegende Untersuchung konnte nutzbringend dafür sein, die Steuerungsfähigkeit von Normen zu untersuchen und Steuerung gezielt im Sinn der Umsteuerungshypothese zu gestalten. Dabei müssen seitens der Rechtswissenschaft verschiedene Kriterien beachtet werden, welche gegeben sind oder sogar spezielle Vorteile für die Untersuchung der Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen mit sich bringen. Festgestellt wurde auch, dass das Migrationsrecht und die sich anschließende Problemlage tauglicher Untersuchungsgegenstand unter den Ideen der „neuen Verwaltungswissenschaft“ sind, da Hinweise auf eine Separierung von Recht und Realität bestehen. Daneben stellt gerade das Aufenthaltsgesetz strukturell die Gegebenheiten bereit, um eine verbindliche Untersuchung des Verhältnisses von Steuerungstheorien und Migrationsrecht möglich zu machen. Dennoch ergibt sich aus der realen Problemlage, dass die Untersuchungen durch

⁸²⁵ Kapitel 2, V, 6.

⁸²⁶ Kapitel 1, II.

⁸²⁷ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 20.

⁸²⁸ Vgl. Kapitel 2, V, 5, g.

Steuerungstheorien vorliegend weiterführen müssen als vorgeschlagen und dass das tatsächliche Problem in den Mittelpunkt des Lösungsansatzes gestellt werden muss. Im Ergebnis sprechen die juristischen Ansätze zur Integration der Steuerungstheorien für eine problemorientierte Anwendung bei der Untersuchung des vorliegenden tatsächlichen Migrationsgeschehens.

Aus der fokussierten Problemorientiertheit ergibt sich des Weiteren aber auch die Notwendigkeit einer Analyse verschiedener Steuerungsansätze, um zu ermitteln, welche sich zur Anwendung auf die dargelegte Problemlage eignen würde/n. Aufgrund der problemorientierten Erwägungen, die vom sozialwissenschaftlichen Diskurs bezüglich der Ansätze ergänzt wurden, kristallisierte sich ein Ansatz unter den Governance-Theorien als für vorliegende Untersuchung tauglich heraus, indem auch festgestellt wurde, dass das Migrationsrecht für eine sozialwissenschaftliche Analyse zwar offen ist, sich aus den Governance-Theorien und der sozialwissenschaftlichen Einbettung allerdings Aspekte ergeben, die bei einer weiteren Untersuchung zwingend zu beachten sind.

Daneben stellen die Governance-Theorien selbst aufgrund ihre Komplexität kein taugliches Werkzeug zur konkrete Problemanalyse dar, wie es für die Analyse des tatsächlichen Migrationsgeschehens nötig wäre. Erkannt wurde, dass die Theorien, um überhaupt angewandt werden zu können, auf die Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen fokussiert werden muss. Dies geschieht im sozialwissenschaftlichen Rahmen üblicherweise durch Modellierungen, welche aus den Theorien gebildet werden und deshalb Annahmen zur Konkretisierung der Theorien, aber auch der Realität setzen. Aus der Problemorientiertheit und dem rechtswissenschaftlichen Bezug ergeben sich für ein derartiges Modell verschiedene Voraussetzungen, sodass es sich zwar um ein bereits bestehenden Modell handeln kann, welches allerdings so allgemein gestaltet ist, dass es sich auf die Problemlage anwenden lässt und es sich auf der anderen Seite auf das tatsächliche Problem im Migrationsgeschehen unter einem Steuerungsansatz der Governance-Theorien fokussieren kann.

Ergebnis der Analyse des theoretischen Fundaments ist die Feststellung, dass das New-Governance-Modell von *Dose* geeignet für die problemorientierte Steuerungsanalyse ist. Für die Anwendung des Modells auf einen rechtswissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand ergeben sich aber gewisse Grenzen, welche eingehalten werden müssen, um Fehlübertragungen zu vermeiden. Konkret ergibt sich daraus, dass Definitionen und das Vorliegen von Steuerungsdefiziten nicht voreilig übernommen werden, sondern erst untersucht werden musste, inwiefern sich Definitionen im Migrationsrecht widerspiegeln können, um so die Vorgaben des New-Governance-Modells zu reflektieren. Hinzu kommen weitere Übertragungsherausforderungen, welche teilweise nur beachtet werden müssen, allerdings auch solche, welche in der

Modellanwendung im rechtlichen Kontext eine Berücksichtigung nötig machen. Aus den verschiedenen Faktoren ergibt sich ein Plan, wie eine Modellübertragung gestaltet werden kann und muss.

Auch beantwortet werden musste die Frage, welche Normen sich für eine Steuerungsanalyse eignen. Problemorientiert an das Aufenthaltsgesetz anknüpfend kristallisieren sich Normen zur legalen Arbeitsmigration heraus, welche Ideen der Umsteuerungshypothese unterstützen können. Ausgehend vom Untersuchungsgegenstand in Verbindung mit dem Steuerungsansatz konnten anschließend Analysehypothesen für die vorliegende Untersuchung formuliert werden, welche nach Erarbeitung der Ergebnisse Aussagen über steuerungswirksame Zusammenhänge geben können. Beginnend mit dem ersten Schritt des dreischrittigen Modells musste analysiert werden, inwiefern die Begrifflichkeiten der gesellschaftlichen Probleme sich in einem rechtswissenschaftlichen Kontext widerspiegeln lassen. Außerdem musste die Übertragbarkeit auf den rechtswissenschaftlichen Kontext geklärt werden.

Im Ergebnis ließen sich die systematisierten steuerungsdefizitauslösenden Probleme auch in einem rechtswissenschaftlichen Kontext darstellen, deren Systematik als theoretisches Fundament für die vorliegende Untersuchung dienen kann. Zur konkreten Analyse der Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen mussten in das theoretische Fundament spezifische Daten zur Problemlage einbezogen werden. Dies geschieht üblicherweise durch empirische Datenerhebung, wie sie im dargelegten Studiendesign durchgeführt wurde. Im Ergebnis konnten durch die empirische Erhebung bei den systematisierten steuerungsdefizitauslösenden gesellschaftlichen Problemen Hinweise auf deren Vorliegen im Untersuchungsgegenstand aufgezeigt werden. Dieses Ergebnis bedeutet auch, dass alle zugeordneten Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells für die vorliegende Untersuchung nutzbar gemacht werden können. Für den Transfer auf den rechtswissenschaftlichen Kontext musste das jeweilige Steuerungsinstrument im Sinne des New-Governance-Modells ausgelegt werden, wobei auch die Darstellung etwaiger Erfolgsfaktoren wichtig war, deren Vorliegen in den rechtlichen Normen ebenfalls festgestellt werden musste. Zwar bestehen keine Anhaltspunkte, die darauf hindeuten, dass eine solche Übertragung der Steuerungsinstrumente nicht möglich ist, allerdings zeigt sich im Ergebnis, dass nur wenige Steuerungsinstrumente im Untersuchungsgegenstand genutzt werden. Daneben zeigt sich in der Analyse ein weiteres Problem: Den etablierten Steuerungsinstrumenten fehlt es an Problemorientiertheit, insofern sie für ein nicht angemessenes Problem nutzbar gemacht werden, oder wichtige Erfolgsfaktoren unberücksichtigt bleiben oder nicht realisiert werden.

Die Analyse des Untersuchungsgegenstandes anhand des New-Governance-Modells hat ergeben, dass die Normen keine bis wenige effektiven steuerungsfähigen Faktoren beinhalten.

Steuerung scheint in jeglicher Perspektive – auch unabhängig von der Umsteuerungshypothese – nach dem Modell kaum möglich zu sein, jedoch besteht das Potenzial für Verbesserung. Der fehlende Problembezug verdeutlicht solch einen massiven Steuerungsfehler, dass die eingangs erstellten Analysehypothesen falsifiziert werden. Im Untersuchungsgegenstand kann demnach nicht von einer Steuerung durch Normen gesprochen werden. Dennoch bietet die Ausgestaltung des New-Governance-Modells die Möglichkeit zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit anhand der Steuerungsinstrumente.

Kapitel 3: Rechtswissenschaftlicher Optimierungsansatz

Nachdem festgehalten wurde, dass die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchung Rückschlüsse auf eine zielgerichtete Optimierung der Steuerungsfähigkeit bieten, soll im Folgenden Kapitel eine solche angestrebt werden. Aufgrund der genauen Vorgaben des New-Governance-Modells können verschiedene Methoden für eine solche Revision infrage kommen.⁸²⁹ Dazu ist in einem ersten Schritt zu überlegen, wie Optimierungen methodisch gestaltet werden können, um danach diese anhand dieser Analysemerkmale herauszuarbeiten. Als Ergebnis sollen der Untersuchungsgegenstand nach den herausgearbeiteten Vorgaben modifiziert werden, von denen sich nach dem New-Governance-Modell eine erhöhte Steuerungsfähigkeit erhofft wird.

I. Optimierung der Normstruktur durch Auslegung

In einem ersten Schritt könnte versucht werden, die bereits bestehenden Steuerungsinstrumente, die allerdings nicht problemorientiert ausgestaltet sind, durch Auslegung so zu variieren, dass die Erfolgsfaktoren des New-Governance-Modells erfüllt sind.⁸³⁰ Dies erfordert im Wesentlichen die Erfüllung zweier Voraussetzungen. Zum einen müssten die Normen für solche Auslegungen offen sein, die nicht die Grenzen des Wortlauts oder andere Auslegungsmethoden überschreiten. Zum anderen dürfen auch die fehlenden Komponenten der Erfolgsfaktoren nicht so weitreichend ausfallen, dass sie nicht mehr durch Auslegung integrierbar sind. Beide Voraussetzungen sind allerdings äußerst problematisch. So wurde bereits in den Ausführungen zu den Ge- und Verboten erläutert, dass der Untersuchungsgegenstand von sehr präzisen und vielen Regelungen geprägt ist, was gerade auch Probleme durch Überregulierung verursachen kann.⁸³¹ Es bestehen demnach nicht sehr viele Stellen, die für eine Auslegung offen sind (vgl. § 18d I AufenthG a. F.). Diese präzise Regelungen führen auch dazu, dass viele Begriffe recht eindeutig geregelt sind und nur wenig Spielraum für Interpretation lassen (vgl. § 19a I Nr. AufenthG a. F.). Dennoch könnten sich kleinere Spielräume ergeben, die dann durch Auslegung gefüllt werden könnten, wenn durch das New-Governance-Modell nicht zu starke Veränderungen verlangt werden. Aber auch dieser Aspekt ist problematisch. Wie gezeigt wurden manche Steuerungsinstrumente von gesetzgeberischer Seite nicht verwendet.⁸³² Und auch bei anderen Steuerungsinstrumenten liegen wesentliche Erfolgsfaktoren nicht vor.⁸³³

⁸²⁹ Vgl. Kapitel 2, V, 7.

⁸³⁰ Vgl. *Nußbaum/Rehbinder* (Hrsg.), *Die Rechtstatsachenforschung*, S. 57ff.

⁸³¹ Kapitel 2, V, 5, h.

⁸³² Kapitel 2, V, 5.

⁸³³ Kapitel 2, V, 5.

Besonders häufiges Problem ist die vollständige Ausklammerung der Seite der Migrierenden als Adressat:innen.⁸³⁴ Diese müssten beispielsweise umfassender in § 15a BeschV a. F. integriert werden.⁸³⁵ Dies ist allerdings nicht durch bloße Auslegung der Norm möglich, da der Wortlaut nur auf die Bundesagentur für Arbeit und die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsstaaten, jedoch nicht auf Migrierendenvertretungen verweist.

Ein ähnliches Problem zeigt sich auch bei Ge- und Verbote oder den Anzeige- und Genehmigungspflichten, die so umgestaltet (reduziert) werden müssten, dass sie nicht mehr vom Wortlaut gedeckt sind.⁸³⁶ Gerade auch der Zugriff des New-Governance Modells auf die strukturell inhaltliche Ebene erfordert Änderungen der Gesetzesstruktur, die nicht nur durch Auslegung erreicht werden können. In Kombination führen diese beiden Kritikpunkte dazu, dass eine Auslegung, die zu einer Effektivierung der Steuerungsfähigkeit nach dem New-Governance-Modell führen soll, eher schwer vorstellbar ist. Aus diesem Grund müssen zur Sicherstellung der Optimierung der Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes andere Methoden verwendet werden.

II. Weitere Methoden zur Optimierung der Normstruktur

Aufgrund der genauen Angaben, welche das New-Governance-Modell bietet, könnte nach der Analyse des Untersuchungsgegenstand auch versucht werden, die Voraussetzungen des New-Governance-Modells heuristisch in die bestehende Gesetzesstruktur zu integrieren. Dies verlangt allerdings aufwendige Überlegungen über die Umstrukturierung, und es kann dabei zu Neuschaffungen kommen, die in der Praxis nicht angewendet werden könnten. Vorteilhafter ist es demnach, auf schon bestehende Strukturen zurückzugreifen, welche die Voraussetzungen des New-Governance-Modells erfüllen, und diese in den Untersuchungsgegenstand einzufügen. Intention ist infolgedessen, Leitbilder oder vorbildhafte Normen zur Verbesserung des Untersuchungsgegenstands heranzuziehen. Dieser Vergleich mit anschließender Übertragung könnte als Rechtsvergleich durchgeführt werden.⁸³⁷

⁸³⁴ Kapitel 2, V, 5, d, f.

⁸³⁵ Kapitel 2, V, 5, d.

⁸³⁶ Kapitel 2, V, 5, f, h.

⁸³⁷ Vgl. *Sacco*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 25f.

1. Grundlagen der Rechtsvergleichung in der Untersuchung

Im Rahmen einer Rechtsvergleichung werden grundsätzlich Übereinstimmungen und Unterschiede verschiedener Rechtsordnungen untersucht.⁸³⁸ Wichtig ist dabei, dass nicht nur thematisch gleiche Normen gegenübergestellt und nur auf die Gemeinsamkeiten oder Unterschiede hin untersucht werden, sondern dass Normen untersucht werden, welche die gleichen Ziele innerhalb der Gesellschaft ansteuern und damit einen Lösungsvorschlag für identischen Problematiken darstellen,⁸³⁹ was eine funktionelle Rechtsvergleichung leisten würde.⁸⁴⁰ Bei der Rechtsvergleichung muss versucht werden, die jeweilige Entsprechung der zu untersuchenden Norm in einer anderen Rechtsordnung dieser gegenüberzustellen, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten analysieren zu können.⁸⁴¹ Aus dieser Vergleichung könnten nach kritischer Analyse positive Leitbilder einbezogen werden.⁸⁴² Für die durchzuführende Rechtsvergleichung bedeutet dies, dass die zu vergleichenden Normen dem funktionalen Ziel des Untersuchungsgegenstandes entsprechen müssen.

Wie dargelegt befasst sich der Untersuchungsgegenstand ausschließlich mit der Regelung von legaler Migration zur Steuerung von Migration.⁸⁴³ Ziel ist die Regelung dieser bestimmten Art der Migration.⁸⁴⁴ Als Mittel für die Zielerreichung dient die Bereitstellung von legalen Migrationspfaden, die von den Personen, die kein Recht auf einen internationalen Schutzstatus haben, genutzt werden sollen.⁸⁴⁵ Abstrakter gesprochen geht es um Steuerung insofern, als Normadressat:innen zu einem bestimmten Verhalten veranlasst werden sollen. Daraus folgend müssen solche Entsprechungen innerhalb anderer Rechtsordnungen identifiziert werden.

Erster Ansatzpunkt können ebenfalls Normen des Migrationsrechts darstellen, welche explizit oder implizit legale Migration regeln. Identifiziert werden müssen demnach die Regelungen über den Zugang zu einem Staat durch legale Migration innerhalb anderer Rechtsordnungen. Fraglich ist allerdings, ob ein solcher funktionaler Rechtsvergleich für das bestehende Untersuchungsziel genügt.

⁸³⁸ *Rabel*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 1 (1927), 5, 7; *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, S. 20.

⁸³⁹ *Blankenagel*, Die Zukunft der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, 1402, 1413ff; *Constantinesco*, Die rechtsvergleichende Methode, S. 81; *Ebert*, Rechtsvergleichung, S. 23ff; *Frankenber*, Harvard International Law Journal 26 (1985), 411ff; *Großfeld*, Kernfragen der Rechtsvergleichung, S. 12; *Örücü*, The Enigma of Comparative Law, S. 59; *Rusch*, Jusletter 2006, 1; *Schieber*, Komplementärer Schutz, S. 117; *Sommerrmann*, Die öffentliche Verwaltung 1999, 1017, 1023; *Starck*, Juristen Zeitung 52 (1997), 1021, 1026f; *Strebel*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 24 (1964), 405, 419f; *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, S. 24ff.

⁸⁴⁰ *Mincke*, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 1984, 315, 323f; *Rusch*, Jusletter 2006, 1; *Wieser*, Vergleichendes Verfassungsrecht, S. 23; Vgl. *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 33ff.

⁸⁴¹ *Örücü*, The Enigma of Comparative Law, S. 59; Vgl. *Sacco*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 2.

⁸⁴² *Schnitzer*, Vergleichende Rechtslehre; Band I, S. 44; Vgl. *Siems*, Comparative law, S. 2f.

⁸⁴³ Kapitel 2, V, 3, a.

⁸⁴⁴ Kapitel 2, V, 3, a.

⁸⁴⁵ Kapitel 1, II, Kapitel 2, V, 3, a.

Durch den strukturell inhaltlichen Zugriff des New-Governance-Modells auf das Recht gibt dieses genaue Vorgaben über die Strukturen, die im Gesetz verankert sein müssen (z. B. die Stellung von Hochschulen, die Etablierung von Informationsgabeln), die zur Steuerung beitragen sollen, und weniger über den/das funktionale/n Inhalt/Thema des Gesetzes. Verglichen werden muss demnach nicht primär dieser Inhalt des Gesetzes, sondern die etablierten strukturellen Unterschiede in Form der Governance-Regelungsstrukturen und Steuerungsinstrumente. Ein funktionaler Rechtsvergleich allein, der sich vor allem auf den funktionalen Inhalt bezieht, könnte die zu identifizierenden Steuerungsinstrumente übersehen.⁸⁴⁶ Darüber hinaus birgt eine Auswahl von Vergleichsstaaten in ausschließlich funktionaler Perspektive die Gefahr in sich, dass strukturelle Unterschiede einzelner Staaten nicht in diese Vorüberlegungen einbezogen werden und aus diesem Grund nicht das volle Potenzial des Rechtsvergleichs ausgeschöpft werden würde.⁸⁴⁷ Aus diesem Grund muss überlegt werden, ob der funktionale Rechtsvergleich noch durch eine weitere Art der Vergleichung ergänzt werden muss. In Betracht kommt daher die Ergänzung durch einen „strukturellen Rechtsvergleich“.⁸⁴⁸

Nach verschiedenen Vorschlägen ist diesem gemein, dass die zu vergleichenden Normen auch im Zusammenhang mit deren jeweiligen Systemen (Staat, Bürger, Rechtssystem) untersucht werden müssen, um strukturelle Besonderheiten herauszuarbeiten.⁸⁴⁹ Beispielsweise können in einem strukturellen Rechtsvergleich die angewandten Policies verglichen werden.⁸⁵⁰ Für den vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass vorliegende Regelungsstrukturen anderer Staaten und Rechtsordnungen in Anlehnung an Policies konkretisiert durch die Vorgaben des New-Governance-Modells verglichen werden könnten. Durch die Einbeziehung struktureller Überlegungen könnte demnach sichergestellt werden, dass unterschiedliche Steuerungsinstrumente und Regelungsstrukturen nach dem New-Governance-Modell erkannt werden und zudem bei der Vergleichsländerauswahl eine strukturelle Varietät sichergestellt ist.⁸⁵¹ Durch eine Analyse unterschiedlicher Systemen könnte sichergestellt werden, dass möglichst strukturell unterschiedliche Systeme analysiert werden würden, um die Chance auf Identifikation unterschiedlicher und effektiver Regelungsstrukturen zu erhöhen. Zudem bildet eine solche Art von Rechtsvergleich die Möglichkeit, unabhängig von der Funktionalität der Rechtsordnung oder

⁸⁴⁶ Vgl. *Siems*, Comparative law, S. 37.

⁸⁴⁷ *Samuel*, An Introduction to Comparative Law Theory and Method, S. 96; *Siems*, Comparative law, S. 37.

⁸⁴⁸ Vgl. *Samuel*, An Introduction to Comparative Law Theory and Method, S. 96ff; *Siems*, Comparative law, S. 293ff.

⁸⁴⁹ *Berthelot*, L' intelligence du social, II; Vgl. *Samuel*, An Introduction to Comparative Law Theory and Method, S. 97ff; *Siems*, Comparative law, S. 297ff.

⁸⁵⁰ Vgl. *Siems*, Comparative law, S. 297f.

⁸⁵¹ Vgl. *Nelken*, Defining and Using the Concept of Legal Culture, 109, 116f; Vgl. *Samuel*, An Introduction to Comparative Law Theory and Method, S. 106f; *Siems*, Comparative law, S. 297f.

auch dem Rechtsgebiet gezielt nach etablierten Steuerungsinstrumenten zu suchen und diese mit dem Aufenthaltsgesetz zu vergleichen.

Aus dem gerade Gesagten lässt sich schlussfolgern, dass für die Frage der Länderauswahl und der gezielten Suche nach Steuerungsinstrumenten und Regelungsstrukturen sich aus dem strukturellen Rechtsvergleich ergebende Überlegungen den funktionellen Teil ergänzen sollen, um strukturell ein Bild von europäischer Gesetzgebung zu zeichnen und Regelungsstrukturen in Form der Steuerungsinstrumenten zu erkennen. Bei der Auswahl der zu untersuchenden Normen und deren Analyse wird ebenfalls eine Kombination aus funktionalem und strukturellem Rechtsvergleich angewendet, um effektive Steuerungsinstrumente aus dem Bereich der legalen Migration zu erfassen.

Bei diesem Vorgehen könnte allerdings die Situation der unterschiedlichen Sprachen besonders problematisch sein, da Staaten ausschließlich nach ihrer Rechtsstruktur ausgewählt werden.⁸⁵² Vorteilhaft an der speziellen Situation, vor allem effektive Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells ausfindig machen zu müssen, ist allerdings, dass in den Vergleichsgegenständen nach klar festgelegten *Regelungsstrukturen* gesucht werden soll, welche unabhängig von der Sprache sind. Es soll demnach versucht werden, zuerst in einer englischen Übersetzung (wenn vorhanden) diese Regelungsstrukturen auszumachen, um diese dann nachträglich mit der Originalsprache abzugleichen.⁸⁵³ Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der vorliegende Untersuchungsgegenstand sowie die Forschungsfrage einer spezifischen Form des Rechtsvergleiches bedarf. Aus den genannten Gründen werden deshalb funktionaler Rechtsvergleich und struktureller Rechtsvergleich kombiniert.

2. Auswahl der Vergleichsstaaten und -normen

Gemäß den Ausführungen wird bestehendes Migrationsrecht, welches die Regelung von legaler Migration zum Ziel hat, verglichen.⁸⁵⁴ Um zielgerichteter eine Auswahl treffen zu können, soll zuerst aus funktionaler Perspektive überlegt werden, welche Normen für einen Vergleich in Betracht kommen, danach soll eine weitere Einschränkung durch strukturelle Überlegungen ermöglicht werden. Für den Untersuchungsgegenstand im Migrationsrecht würde es sich anbieten, die Umsetzungsnormen des Untersuchungsgegenstandes in den anderen EU-Mitgliedstaaten zu untersuchen. Diese stellen inhaltlich ebenfalls legale Migrationswege bereit, welche

⁸⁵² *Groot*, Legal translation, 538; *Schnitzer*, Vergleichende Rechtslehre; Band I, S. 100.

⁸⁵³ *Schnitzer*, Vergleichende Rechtslehre; Band I, S. 44.

⁸⁵⁴ Kapitel 3, III, 1.

genutzt werden sollen, und haben teilweise das Steuerungsziel gemäß Art. 79 AEUV implementiert.⁸⁵⁵

Problematisch daran ist allerdings, dass einige Staaten die für den Untersuchungsgegenstand zugrundeliegenden Richtlinien (noch) nicht umgesetzt haben, also nationale Äquivalente vorzeigen konnten.⁸⁵⁶ Festgehalten werden kann aber, dass auch die nationalen Äquivalente den Zielvorgaben der Richtlinien entsprechen müssen und deshalb zumindest eine funktionale Zieleinheit gegeben ist (Art. 288 AEUV). Aus diesem Grund sind die bestehenden Umsetzungsnormen erster Anhaltspunkt, allerdings müssen ggf. auch nationale Normen zur legalen Migration untersucht werden. Die Regelungen zur legalen Migration anderer EU-Staaten sind demnach funktionales Äquivalent und Vergleichsmaßstab.

Außerdem soll auch eine strukturelle Komponente einbezogen werden, um möglichst sicherstellen zu können, unterschiedliche Formen der Regelungsstruktur und damit auch von Steuerungsinstrumenten identifizieren zu können. Zu klären ist daher, wie eine Länderauswahl diese strukturellen Unterschiede zur Geltung bringen kann. Dies kann durch die Auswahl der Staaten anhand ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Rechtskreisen geschehen. Rechtskreise weisen sich dadurch aus, dass die Staaten eines Rechtskreises von ähnlichen Strukturen innerhalb der jeweiligen Rechtsordnung geprägt sind.⁸⁵⁷ Die Rechtskreise werden anhand verschiedener Kriterien zusammengefügt.⁸⁵⁸ Für die vorliegende Untersuchung sind diese Rechtskreise oder Rechtsfamilien dahingehend interessant, dass sie unterschiedlichen Normsetzungsstrukturen folgen, die sich aus der Historie, aber auch dem Rechtssystem ergeben.⁸⁵⁹ Die Annahme ist, dass sich in den unterschiedlichen Rechtskreisen unterschiedliche Formen der Einführung von Regelungsstrukturen in Form der Steuerungsinstrumente gemäß des New-Governance-Modells ausfindig machen lassen, die ggf. von der deutschen Rechtsordnung übernommen werden könnten. Aus diesem Grund scheint es sinnvoll zu sein, die Auswahl der zu untersuchenden Staaten so zu gestalten, dass jeder europäische Rechtskreis abgedeckt ist und systematische Besonderheiten in Bezug auf die Regelungsstrukturen des New-Governance-Modells berücksichtigt werden können. Auch wenn die Einteilung aufgrund der Heranziehung unterschiedlicher Kriterien zur Einordnung in europäische Rechtskreise etwas variiert, kann dennoch eine Aufteilung Europas in den romanischen Rechtskreis (z. B. Frankreich und Spanien), einen germanischen

⁸⁵⁵ Vgl. Kapitel 1.

⁸⁵⁶ Bspw. eindeutig gekennzeichnet: *Europäische Kommission*, Malta - Member State summary; *Europäische Kommission*, Legal Migration Fitness Check - Evidence base for practical implementation.

⁸⁵⁷ *Grote*, Archiv des öffentlichen Rechts 126 (2001), 10; Zur Kritik: *Husa*, Revue internationale de droit comparé 56 (2004), 11; *Kischel*, Rechtsvergleichung, S. 217; *Örücü*, A General View of 'Legal Families' and 'Mixing Systems', 169; *Steinert*, Die Rechtskreise, 19.

⁸⁵⁸ *Örücü*, A General View of 'Legal Families' and 'Mixing Systems', 169; *Siems*, Comparative law, S. 76ff.

⁸⁵⁹ *Kischel*, Rechtsvergleichung, S. 217; Vgl. *Siems*, Comparative law, S. 76.

Rechtskreis (z. B. Österreich und Griechenland), den nordischen Rechtskreis (z. B. Finnland und Schweden), den Common-Law-Rechtskreis (Großbritannien und Irland) und den gemischten römisch-germanischen Rechtskreis (z. B. die Niederlande und Polen), vorgenommen werden.⁸⁶⁰ Demnach bestehen in Europa circa fünf Rechtskreise, die von unterschiedlichen Systemen geprägt sind.⁸⁶¹

Fraglich ist zudem, welche Staaten als Vergleichsstaaten untersucht werden sollen. Wie dargelegt, sollten alle Rechtskreise vertreten sein. Aufgrund des Brexits ist es allerdings sehr wahrscheinlich, dass sich die Normen der Common-Law-Staaten in den nächsten Jahren massiv verändern werden, da die Migration zwischen den Inseln neu geregelt werden muss. Um zu verhindern, dass alte Normen untersucht werden, die dann nach kurzer Zeit nicht mehr von Relevanz sind, soll deshalb auf eine Untersuchung von Großbritannien und Irland verzichtet werden. Bedacht werden muss auch, dass das United Kingdom andere Migrationsbewegungen zu regeln hat als kontinentaleuropäische Staaten. Eine unmittelbare Vergleichbarkeit könnte aus diesem Grund für die spezifischen Problematiken der Ausgangssituation nicht gegeben sein. Außerdem ist eine weitere Einschränkung erforderlich: Am sinnvollsten scheint es zu sein, wenn aus den jeweiligen Rechtskreisen grundsätzlich die Staaten mit den höchsten Migrationszahlen ausgesucht werden, um sicherzustellen, dass die Problematik um die Regelung von Migration auch in dem jeweiligen Land relevant ist und zu lösen versucht wird. Allerdings sollen zwei Einschränkungen dieser Regel bestehen. So soll anstelle Frankreichs Spanien untersucht werden. Dies hängt damit zusammen, dass Frankreich das Gesetz über die Migration, den Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, nur auf Französisch veröffentlicht hat.⁸⁶² Zwar ist es auch möglich, diesen zu analysieren. Allerdings ist die spanische Gesetzgebung auf Englisch veröffentlicht, was eine Einheitlichkeit im Rechtsvergleich herstellen würde, da auch die anderen Normen in der englischen Version analysiert werden müssen, weshalb ein Verzicht auf Frankreich die Vergleichbarkeit besser gewährleistet. Zudem sind Spanien und Frankreich bezüglich der Migrationszahlen ebenfalls vergleichbar, weshalb ein Wechsel auf Spanien gerade als EU-Grenzstaat nicht negativ beurteilt werden darf. Daneben soll neben den Niederlanden aus dem gemischten Rechtskreis Polen unabhängig von seinen Asylzahlen untersucht werden. Dies dient einer Ausbalancierung, weil Polen als osteuropäischer Staat das größte Land

⁸⁶⁰ Vgl. *Kischel*, Rechtsvergleichung, S. 554ff; Vgl. *Örücü*, A General View of 'Legal Families' and 'Mixing Systems', 169, 177ff; *Schnitzer*, Vergleichende Rechtslehre; Band I, S. 189ff; *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 73ff.

⁸⁶¹ *Kischel*, Rechtsvergleichung, S. 554ff; *Schnitzer*, Vergleichende Rechtslehre; Band I, S. 189ff; Vgl. *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 73ff.

⁸⁶² Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile vom 22.02.2005.

mit einer EU-Außengrenze ist. Aus dem gerade Genannten ergibt sich folgende Auswahl:⁸⁶³ Für den romanischen Rechtskreis Spanien und Italien, für den germanischen Rechtskreis Österreich und Griechenland, für den nordischen Rechtskreis Schweden und Finnland und für den germanisch-römischen Rechtskreis die Niederlande und Polen.

3. Vergleichsmaßstab

Nachdem festgelegt wurde, wie die Rechtsvergleichung grundsätzlich durchgeführt und mit welchen Rechtsordnungen oder Themenbereichen verglichen werden soll, muss noch der Vergleichsmaßstab für die folgende Untersuchung dargelegt werden. Denn es müssen nicht nur Unterschiede und/oder Gemeinsamkeiten der einzelnen Normen herausgearbeitet werden, sondern aus dem New-Governance-Modell ergeben sich auch genaue Vorgaben (Erfolgsfaktoren), wie effektive Steuerungsinstrumente gestaltet sein müssen.⁸⁶⁴ Daher und aufgrund des Ziels, die Steuerfähigkeit des Untersuchungsgegenstands zu verbessern, ergibt sich, dass nicht nur ein Vergleich zwischen den Rechtsordnungen gezogen werden soll, sondern in der zu vergleichenden Rechtsordnung gezielt nach effektiven Regelungsstrukturen gesucht werden muss. Für den Vergleichsmaßstab bedeutet dies, dass die Normen der anderen Rechtsordnungen auf ihr Vorliegen von effektiven Regelungsstrukturen in Form von Steuerungsinstrumenten hin untersucht werden. Anschließend muss geprüft werden, ob an diesen Stellen in der deutschen Rechtsordnung keine effektiven Steuerungsinstrumente vorliegen. Als dritter Schritt kann an den ausgemachten Fehlstellen versucht werden, die effektiven Steuerungsinstrumente nach dem analysierten Vorbild der anderen Rechtsordnung/en in den deutschen Untersuchungsgegenstand zu integrieren. So kann eine Optimierung der Steuerfähigkeit aufgrund der Integration zusätzlicher Steuerungsinstrumente nach bestehenden Leitbildern erzielt werden.

III. Rechtsvergleich mit dem europäischen Migrationsrecht

Im Folgenden soll unter den bereits genannten Voraussetzungen und dem Vergleichsmaßstab eine Rechtsvergleichung durchgeführt werden. Begonnen werden soll mit der Untersuchung der EU-Mitgliedstaaten, welche die Normen des Untersuchungsgegenstands ebenfalls relativ umfassend umgesetzt haben. Untersucht werden die Normen auf das Vorliegen von Steuerungsinstrumenten. Wie auch in Deutschland sind die Normen meist in bestehende Gesetze integriert worden und müssen deshalb auch in deren Kontext analysiert werden. Aus diesem Grund sollen

⁸⁶³ Vgl. *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Flüchtlinge und Asylbewerber – Aufnahmestaaten, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/135828/fluechtlinge-und-asylbewerber-aufnahmestaaten>.

⁸⁶⁴ Kapitel 2, V, 5.

die Normen auch im Zusammenhang mit diesen Gesetzen verstanden und der Gesamtnormenkomplex auf Steuerungsinstrumente hin geprüft werden. Zunächst werden die relevanten Normen der zu untersuchenden Rechtsordnung kurz vorgestellt, um in der sich anschließenden Analyse auf die Steuerungsinstrumente einzugehen.

1. Länderbericht Schweden

Schweden hat den Untersuchungsgegenstand in den Rechtsakten Utlänningslag (Aliens Act Sweden) und Utlänningsföreläggning (Aliens Ordinance Sweden) umgesetzt.⁸⁶⁵ Der Aliens Act Sweden behandelt eher allgemein die Voraussetzungen, die von den Migrierenden für eine Einreise erfüllt werden müssen.⁸⁶⁶ Die Aliens Ordinance Sweden konkretisiert die abstrakten Erläuterungen des Aliens Act Sweden.⁸⁶⁷ Aus diesem Grund soll zuerst der Aliens Act Sweden auf seine Steuerungsinstrumente hin untersucht werden. Danach wird die Aliens Ordinance Sweden untersucht.

a. *Aliens Act Sweden (AAS)*

Der Aliens Act Sweden legt, wie bereits erwähnt, die groben Voraussetzungen für die Einreise nach Schweden fest.⁸⁶⁸ So heißt es beispielsweise in Kapitel 3 Section 1 AAS, dass es für den Visumantrag eines Reisedokuments bedarf.⁸⁶⁹ Fraglich ist, ob sich aus der Struktur des Aliens Act Sweden auch Steuerungsinstrumente ergeben. Untersucht werden muss, in welchen Bereichen genau diese vorliegen könnten.

Als erster Bereich könnte Kapitel 5 Section 18 AAS in Betracht kommen, in dem Ausnahmen (in Form von Geboten) für den Visumantrag aus dem Ausland gemacht werden.⁸⁷⁰ Diese Gebote könnten dabei helfen, etwaige Anpassungsmängel zu beseitigen, insoweit es Migrierenden aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich ist, den Antrag aus dem Ausland zu stellen. Dies scheint auch grundsätzlich ein adäquates Mittel zu sein, allerdings sind die Ausnahmen sehr eng gehalten und deshalb auf die meisten Migrierenden nicht anwendbar. Für den Bereich der Problemlage würde sich demnach wohl eine fehlende Problemorientiertheit ergeben, da die

⁸⁶⁵ Utlänningslag (2005:716) vom 15.06.2015; Utlänningsföreläggning (2006:97) vom 12.06.2021.

⁸⁶⁶ Vgl. Utlänningslag (2005:716) vom 15.06.2015, Chapter 1.

⁸⁶⁷ Vgl. Utlänningsföreläggning (2006:97) vom 12.06.2021, Chapter 1.

⁸⁶⁸ *Garner*, "They are not Swedes, they do not fit into Sweden": An examination of 'valid' grounds for migration in the Swedish Aliens Act, S. 15; Vgl. *Schiratzki*, *International Journal of Law, Policy and the Family* 14 (2000), 206, 210.

⁸⁶⁹ Schweden verfolgt grundsätzlich eine liberale Einwanderungspolitik: *Parusel*, *Lessons from Sweden*, 145.

⁸⁷⁰ Der Visumantrag kann dann im Inland gestellt werden.

Seite der Migrierenden, wie auch oft im deutschen Recht gesehen, nicht einbezogen wird.⁸⁷¹ Der Effekt dieser einzelnen Ausnahme muss demnach als gering eingeschätzt werden, allerdings beinhaltet die Struktur an sich ein Gebot, welches für die Optimierung einer Steuerung in Bezug auf Anpassungsmängel sinnvoll erscheint.

Für den Bereich des Studiums und der Forschung ist auffällig, dass in Kapitel 5 Section 22 und 23 AAS festgelegt wird, dass der Staat die Entscheidungsmacht über die Ausstellung eines Visums innehat. Im Gegensatz zur deutschen Rechtsordnung wird die Entscheidungsmacht der Hochschulen und Forschungseinrichtungen wohl bewusst gering zu halten versucht. Diese explizite Festlegung wird darüber hinaus auch an anderen Stellen des Gesetztes erwähnt (Kapitel 6 Section 5, Section 8 AAS), weshalb sich dieses streng hierarchische Top-down-Verhältnis durch die schwedische Rechtsordnung zu ziehen scheint. Aus Sicht der Steuerung erscheint dies problematisch, da wie gezeigt eine Übertragung von Entscheidungsgewalt in Form einer Organisationssteuerung des Staates für die steuerungstheoretische Perspektive sinnvoll sein kann.

Allerdings bestehen auch Ausnahmen wie in Kapitel 6 Section 7 AAS, der besagt, dass auch andere Behörden mit der Aufgabe, über die Arbeitserlaubnis zu entscheiden, betraut werden können. Allerdings ist in diesem Bereich nicht erwähnt, dass eine Enthierarchisierung dadurch erfolgen soll, dass bereits kooperierende private Akteur:innen einbezogen werden können. Vielmehr geht es darum, dass auch andere *Behörden* die Entscheidung treffen können. Es liegt demnach keine weitere Verankerung von kooperativen Steuerungsinstrumenten nach dem New-Governance-Modell vor.

Eine solche Kooperation könnte aber in Kapitel 9 Section 3-3f AAS gesehen werden. Danach sind die Transporteur:innen der Migrierenden dazu verpflichtet, die Einreisedokumente zu überprüfen, um sicherzugehen, dass eine legale Einreise erfolgt. In diesem Bereich übernehmen die Transporteur:innen also eine Aufgabe des Staates in Form einer (Teil-)Grenzkontrolle. Es könnte sich um eine Organisationssteuerung des Staates handeln. Problematisch ist allerdings, dass eine effektive Organisationssteuerung des Staates einen größeren Bereich der privaten Akteur:innen verlangt, indem diese eine eigenen Entscheidungsmacht innehaben. Vorliegend haben die Transporteure:innen aber keine Entscheidungsmacht aus dem staatlichen Bereich. Stattdessen kontrollieren sie nur das Vorliegen einer behördlichen Entscheidung. Allein die anschließende Entscheidung über Befürwortung oder Ablehnung des Transportes nach dieser Prüfung, ist allerdings keine staatliche, sondern eine private. Die Eingliederung der

⁸⁷¹ Vgl. für den Bereich der Kinderrechte: *Schiratzki*, International Journal of Law, Policy and the Family 14 (2000), 206, 221f.

Transporteur:innen ist demnach kein Steuerungsinstrument in Form der Organisationssteuerung des Staates, sofern ihnen nicht mehr Entscheidungsmacht übertragen werden würde.

Wenn sich die Transporteur:innen allerdings nicht an diese Pflicht halten, treffen sie nach Kapitel 19, vor allem in Section 5 AAS Strafverfolgungsmaßnahmen. Diese Gebote oder Verbote könnten im Zusammenhang mit der Kontrollpflicht aber ein effektives Steuerungsmittel darstellen. Die Kombination ermöglicht eine Kooperation von Privaten (Transporteur:innen) und Migrierenden, die aber vom Staat überwacht wird. Eine ähnliche Konstellation findet sich beispielsweise auch in § 16 AufenthG a. F. und könnte demnach gleich effektiv sein. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Effektivität dieser Konstellation, wie in der Beschreibung von § 16 AufenthG a. F. gezeigt wurde, vor allem mit der Stellung der Hochschulen als Organisationssteuerung des Staates zusammenhängt. Da es sich wie dargelegt vorliegend nicht um eine Organisationssteuerung des Staates handelt, ändert auch die Aufsicht durch Strafverfolgung nichts. Bei der Konstellation in der schwedischen Rechtsordnung handelt es sich nicht um ein effektives Steuerungsinstrument nach dem New-Governance-Modell. Allerdings könnten Aspekte in die deutsche Rechtsordnung übertragen und zur besseren Effektivität nach den Erfolgsfaktoren modifiziert werden.

Die Einbeziehung der Transporteur:innen endet an dieser Stelle allerdings noch nicht vollständig. In Kapitel 12 Section 5 AAS wird festgelegt, dass bei Zuwiderhandlungen Geldstrafen direkt gegenüber den Kapitän:innen erlassen werden könnten. Dabei kann es sich um einen negativen finanziellen Anreiz handeln. Dessen Effektivität ist allerdings entgegenzuhalten, dass sich die Maßnahme nicht direkt gegen die Migrierenden richtet, sondern gegen Dritte in Form der Transporteur:innen. Insofern könnte dies die Effektivität herabsetzen und kein vollständiges Steuerungsinstrument nach dem New-Governance-Modell darstellen.

Darüber hinaus werden in Kapitel 17 AAS explizit Informationspflichten festgelegt. Diese sind sehr abstrakt gehalten, stellen aber durchaus eine aktive Informationspflicht dar. Problematisch ist allerdings, dass dies nur gegenüber dem Staat gilt. Es handelt sich faktisch gesehen eher um Anzeigepflichten gegenüber dem Staat. Für die Informationsmängel aufseiten der Migrierenden ist aufgrund dessen, dass keine Informationen zu ihnen fließen, der Effekt dieser Maßnahme eher fraglich.

b. Aliens Ordinance Sweden (AOS)

Die Aliens Ordinance Sweden legt bestimmte Bereiche des Untersuchungsgegenstandes konkreter fest und definiert einige Bereiche des Aliens Act Sweden. Aus diesem Grund muss auch auf diese hinsichtlich ihrer Steuerungsinstrumente genauer eingegangen werden.

In Kapitel 3 Section 10 AOS wird festgelegt, dass die Entscheidung über ein Visum auch auf andere Gruppen übertragen werden kann, welche in Section 11 und 12 AOS weiter behandelt werden. Dies könnte auf ein kooperatives Steuerungsinstrument hinweisen. Problematisch ist allerdings, dass Section 11 und 12 AOS nur auf andere unmittelbar staatliche Akteur:innen, wie z. B. die Botschaften, hinweisen und sich demnach kein Steuerungsinstrument nach dem New-Governance-Modell ergibt.

In Kapitel 4 ab Section 7a AOS wird auf den Bereich der Einreise von Forscher:innen eingegangen. Danach sind die Voraussetzungen für einen Forschungsaufenthalt hauptsächlich an die Annahme als Forscher:in an einer angenommenen Forschungseinrichtung geknüpft. Diese Regelung würde dazu führen, dass die Forschungseinrichtungen faktisch ohne Einschränkungen selbst über die Vergabe eines Visums entscheiden dürften. Dies wird allerdings dadurch abgemildert, dass im Aliens Act Sweden in Kapitel 5 Section 23 AAS die tatsächliche Entscheidung beim Staat liegt. Dennoch ist der Entscheidungsspielraum der Forschungseinrichtungen sehr groß, was in diesem Fall für eine Organisationssteuerung des Staates zumindest in der Form wie sie auch in § 16 AufenthG a. F. gegeben ist, spricht. Demnach könnte in der schwedischen Rechtsordnung im Gegensatz zu den deutschen Normen auch bei der Forschung eine Art der Organisationssteuerung des Staates angenommen werden, die allerdings ähnliche Erfolgsproblematiken aufweist wie § 16 AufenthG a. F.

Darüber hinaus müssen nach Kapitel 5 Section 5 und 6 AOS bei problematischen Entscheidungen über die Genehmigung eines Visums andere Organisationen wie das Nationale Labour Market Board in die Entscheidung einbezogen werden. Bei diesen handelt es sich allerdings ebenfalls um unmittelbar staatliche Akteur:innen, weshalb hier auch kein Steuerungsinstrument nach dem New-Governance-Modell angenommen werden kann.⁸⁷²

Demgegenüber setzt Kapitel 5 Section 7 und 8 AOS fest, dass bei Entscheidungen über ein Visum, welches ein Präzedenzfall darstellt, Arbeitgeber:innenverbände und Arbeitnehmer:innenverbände ein Äußerungsrecht besitzen. Aufgrund der Ausnahme, die solche Beteiligungen etablieren, könnte in diesem Bereich ein Netzwerk oder eine Regimebildung angenommen werden. Allerdings ist aufgrund des Ausnahmecharakters eine Institutionalisierung, wie es beide Steuerungsinstrumente in unterschiedlichem Maß voraussetzen, mehr als fraglich. Zudem entfalten die Entscheidungen nur für den Einzelfall nicht die generelle Regelungsmacht, wie sie beispielsweise von Regimen ausgehen. Durch diese Ausnahme sind die Steuerungsinstrumente von Netzwerken und Regimen eher nicht im Gesetz angelegt. Übrig bleibt als Steuerungsmittel

⁸⁷² *Government Offices of Sweden*, Labour Märkte, <https://www.government.se/government-policy/labour-market/>; *Olsson*, Welcome to the Swedish National Labour Market Board, http://www.learn-empowerment.org/opencms/opencms/system/galleries/download/EU-lemp/LearnEmpowerment_Conference06P3.pdf.

aus diesem Grund nur die Organisationssteuerung des Staates, die allerdings ebenfalls ausscheidet, da die Verbände nur ein Äußerungsrecht, aber keine eigene Entscheidungsmacht haben.

In Kapitel 6 in Section 8-13 AOS werden verschiedene aktive Informationspflichten festgelegt, die beispielsweise Flugzeugkapitän:innen (Section 8 AOS) oder Schiffskapitän:innen (Section 9 AOS) zu einer aktiven Auskunft über Migrierende an Board verpflichtet. Diese Informationspflicht kann in der Lage sein, die Informationsmängel seitens des Staates herabzusetzen. Problematisch ist allerdings, dass dies nichts an den Informationsmängeln der Migrierenden ändert. Demnach wird nur das Problem der Informationsmängel auf *einer Seite* der Problemlage beseitigt.

Diese Informationspflichten werden aber ergänzt durch weitere aktive Informationspflichten in Kapitel 7 AOS. Danach werden verschiedene staatliche Stellen (Polizei in Section 1 AOS, Gerichte in Section 9 AOS) dazu verpflichtet oder erhalten das Recht, Informationen über die Migrierenden an andere staatliche Stellen weiterzuleiten oder diese einzuholen. Auch wenn diese umfangreiche Absatz einen großen Abschnitt mit etablierten Information darstellt, ist allerdings weiterhin problematisch, dass diese Informationspflichten nur gegenüber und innerhalb des Staates gelten. Der Informationsfluss und die Informationsgewinnung des Staates sind demnach offenbar gesichert, die Informationsmängel der Migrierenden werden durch diese Regelung allerdings nicht beseitigt. Das Steuerungsinstrument der Informationsgabe wirkt vorliegend deshalb ebenfalls nur einseitig und berücksichtigt nicht das Problem der Informationsmängel der Migrierenden, welches durch die Umfrage identifiziert wurde.

Als weiteres Steuerungsmittel kommt Kapitel 8 Section 5 AOS in Betracht, der festlegt, dass in speziellen Bereichen die Kosten für die Antragstellung zum Visum entfallen, wobei es sich um einen positiven finanziellen Anreiz handeln könnte. Auf den ersten Blick bestehen für diesen Gebührenwegfall zwar zahlenmäßig viele Ausnahmen, allerdings sind diese sehr speziell, (z. B. Studierendenförderung, Section 5 Nr. 7 AOS) und demnach nicht für die Mehrheit der Migrierenden beantragungsfähig. Aus diesem Grund fehlt es in diesem Bereich wohl auch an der Problemorientiertheit. Demzufolge sind die Ausnahmen eher selten oder gelten nur für einen geringen Anteil der Migrierenden. Dennoch kann das Steuerungsmittel des positiven finanziellen Anreizes in einer solchen Form grundsätzlich effektiv sein.

c. Fazit

Die schwedische Rechtsordnung hat in beiden Gesetzen, die den Untersuchungsgegenstand mitregeln, einige Ansätze von Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell integriert. Allerdings gehen diese teilweise nicht über die deutschen Regelungen hinaus, da sie

die gleichen strukturellen Probleme aufweisen und nur eine Seite der Problemlage lösen.⁸⁷³ Jedoch bestehen Ansätze, die zwar nicht alle Erfolgsfaktoren eines effektiven Steuerungsinstruments nach dem New-Governance-Modell beinhalten, die aber dennoch mit Modifizierungen sinnvoll und effektiv in die deutsche Rechtsordnung übernommen werden könnten, um die Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes zu verbessern.⁸⁷⁴

Auffällig ist allerdings auch, dass sich ein ähnliches Problem wie in der deutschen Rechtsordnung zeigt. So bestehen zwar einige Ansätze von Steuerungsinstrumenten (z. B. Organisationssteuerung des Staates), allerdings liegen bei diesen schon die Grundvoraussetzungen nicht vor (Definition der Organisationssteuerung des Staates), sodass es schon deshalb nicht zu einer Prüfung etwaiger Erfolgsfaktoren kommen kann.⁸⁷⁵ Dies zeigt, dass auch in Schweden die Etablierung von Steuerungsinstrumenten im Migrationsrecht ebenfalls in einer Anfangsphase ist.⁸⁷⁶

2. Länderbericht Finnland

Finnland hat die Regelungen zur legalen Migration im Wesentlichen in einem Rechtsakt zusammengefügt. Dem *Ulkomaalaislaki* (Aliens Act Finland).⁸⁷⁷ Aus diesem Grund wird dieser im Folgenden auf Steuerungsinstrumente gemäß New-Governance-Modell untersucht.

a. *Der finnische Aliens Act (AAF)*

Finnland hat verschiedene Normen des Untersuchungsgegenstands im Aliens Act umgesetzt (z. B. Section 77 AAF). Der Aliens Act Finland beinhaltet nicht nur Regelungen für die legale Migration, sondern stellt ein umfassendes Gesetz für Migration dar, auch für die internationalen Schutzstatus (Section 106 ff. AAF).⁸⁷⁸ Auffallend ist, dass der Aliens Act Finland schon in Section 1 AAF festgelegt, dass in diesem Gesetz die Richtlinien der *good governance* einbezogen werden sollen,⁸⁷⁹ bei der es sich wie gezeigt um eine Form von Governance handelt, die rechtsstaatliche und menschenrechtliche Prinzipien als Grundvoraussetzung für Governance beinhaltet.⁸⁸⁰ Der Aliens Act Finland erscheint deshalb vielversprechend für

⁸⁷³ Kapitel 3, IV, 1, b.

⁸⁷⁴ Kapitel 3, IV, 1, b.

⁸⁷⁵ Kapitel 3, IV, 1, b.

⁸⁷⁶ Vgl. *Parusel*, *Lessons from Sweden*, 145, 149f; Vgl. *Spång*, *Sweden: Europeanization of Policy, but not of Politics?*, 116, 131.

⁸⁷⁷ *Ulkomaalaislaki* (1991/378) vom 22.02.1991.

⁸⁷⁸ Vgl. *Heikkinen*, *The New Aliens Act of Finland - Human rights Standards of Asylum Seekers under Revision*; Vgl. *Jatoi*, *Effect of new Aliens Act of Finland on the fair trial in asylum cases*.

⁸⁷⁹ Vgl. *Pehkonen*, *Finnish Yearbook of Population Research* 2006, 113, 114f.

⁸⁸⁰ Kapitel 2, III, 7.

Regelungsstrukturen nach Governance-Vorgaben und Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell.

Zudem legt Section 1 AAF fest, dass das Gesetz ebenfalls der Steuerung von Migration unter den Voraussetzungen internationalen Schutzes dient. Demnach besteht eine ähnliche Zielsetzung wie im deutschen Aufenthaltsgesetz, auch wenn die Einschränkungen dahingehend unterschiedlich ausfallen, dass der Aliens Act Finland auch internationale Schutzstatus regelt. Dennoch soll der gesamte Aliens Act Finland auf eventuell bestehende Steuerungsinstrumente hin untersucht werden, um ein möglichst breites Feld untersuchen zu können und den Gesetzestext nicht künstlich auseinanderzureißen.

Zunächst fällt beispielsweise auf, dass Section 7 II AAF festlegt, dass bei nicht ordnungsgemäßer Durchführung des Verfahrens (Antragstellung) durch die Ausländer:in von finnischer (staatlicher) Seite explizit darauf hingewiesen werden muss. Für diesen speziellen Bereich nach dem Verfahrensbeginn wird demnach eine Informationspflicht auferlegt, was eine weitere Komponente zur Informationsgabe hinzufügen kann und der Herabsetzung von Informationsmängeln hilft. Solche Informationspflichten bestehen häufig an unterschiedlichen Stellen des Gesetzestextes (vgl. auch Section 69c, 75, 95a AAF), sodass sich ein Gesamtkonzept ergibt, in dem für jeden Migrationspfad im Gesetz festgeschrieben ist, dass nach Antragseinreichung spezielle Informationen automatisch an die Migrierenden ausgegeben werden müssen. Diese explizite Festlegung im Gesetzestext könnte dabei unterstützen, etwaige Informationsmängel zu beseitigen, da es sich um eine aktive Form der Informationsgabe handelt und somit passive Informationen auf Websites ergänzt werden können. Durch die häufige und normierte Festlegung dieser Informationspflicht wird auch der Stellenwert dieser Verpflichtung deutlich, der zeigt, dass es sich bei der Informationsgabe um einen wesentlichen und wichtigen Verfahrensschritt handelt.

Problematisch könnte allerdings sein, dass diese Informationspflicht immer erst nach Antragstellung der Migrierenden eintritt. Demnach müssen die Migrierenden schon in Kontakt mit dem Aufnahmestaat gekommen sein. Es handelt sich deshalb auch nicht um eine Information über mögliche Migrationswege, wie es für die Beseitigung der bestehenden Informationsmängel nötig wäre. Vielmehr handelt es sich um Informationen über die folgenden Verfahrensschritte und den Stand des Prozesses, wenn die Migrierenden sich schon für eine legale Einreisemöglichkeit entschieden haben. Diese Form entspricht demnach nicht vollkommen der voraussetzungsunabhängigen aktiven Informationsgabe gemäß dem New-Governance-Modell. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Finnland an einigen Stellen zwar eine aktive Informationsgabe festlegt, diese allerdings „einen Schritt zu spät“ geschieht.

Daneben stehen aber auch andere Regelungen heraus. So besteht in Section 49 AAF eine Ausnahmeregelung, wenn Personen ohne vorherigen Aufenthaltstitel einreisen. Diese Ausnahmeregelung gestattet es den Migrierenden, eine befristete Aufenthaltsgenehmigung zu erlangen (Section 49 II AAF). Diese Ausnahmen sind zwar eng allerdings bestehend auch Ausnahmen im Sinne der Interessen der Migrierenden und der Arbeitgeber:innen (Section 49 I 3) AAF), die miteinbezogen werden.⁸⁸¹ Diese Norm verdeutlicht, dass es bei der Einreise oft nicht allein um die Frage der ordnungsgemäßen oder irregulären Einreise gehen kann, sondern der Gesetzestext legt explizit Ausnahmen fest, die sich aus dem privaten Bereich der Migrierenden ergeben.⁸⁸² Diese Ausnahmeregelungen in Form eines Gebots, die eine spontane Migration unter sehr engen Bedingungen trotzdem zulassen, könnte allerdings die Möglichkeit beinhalten, die externen Effekte für die Migrierenden zu reduzieren. Durch die Ausnahmen könnten in diesem Bereich die externen Effekte in Form der Vorgaben zur Migration fast vollständig auf null gesetzt werden. Dafür werden Voraussetzungen einbezogen, die aus der Sphäre der Migrierenden stammen und demnach von ihnen beeinflusst werden könnten.⁸⁸³ Demnach kann der Druck der externen Effekte und teilweise der Anpassungsmängel in zweierlei Hinsicht reduziert werden und eine solche Ausnahmeregelung könnte sich auch für die deutsche Rechtslage anbieten.

Dennoch ist festzuhalten, dass es sich auch wie bei ähnlichen schwedischen Normen oder auch deutschen Äquivalenten eher um eine Art des „Spurwechsels“ handelt, da sich die Migrierenden schon in Finnland aufhalten müssen.⁸⁸⁴ Die Regelung setzt demnach ebenfalls nach der bereits irregulär erfolgten Migration einen Schritt zu spät ein. Solche Ausnahmeregelungen müssten demnach in Bezug auf die Ausgangslage problemorientiert gestaltet werden.

Eine ähnliche Ausnahme enthält außerdem Section 52d AAF. Diese Ausnahme knüpft aber nicht an die persönliche Lage von Migrierenden oder Arbeitgeber:innen an, sondern an persönliches Verhalten der Migrierenden (Kooperation). Im Umkehrschluss handelt es sich deshalb ebenfalls um eine Herabsetzung der externen Effekte, die vorliegend sogar durch das eigene Verhalten herbeigeführt werden könnte. Es ist allerdings zu betonen, dass es sich in diesem Bereich um die Aufklärung von Schwarzarbeit oder Ausbeutung handelt, und es nicht Ziel einer Gesetzgebung sein darf, die Personen zuerst in ein Abhängigkeitsverhältnis zu treiben, um ihnen dann den Aufenthalt zu gewähren. Die Einführung einer solchen Norm nach finnischem Vorbild wäre demnach nur sinnvoll, wenn es auch in Deutschland ein Problem mit

⁸⁸¹ Beispielsweise wenn die Versagung einer Arbeitserlaubnis besondere Härte für die Migrierenden oder Arbeitgeber:in bedeutet (Section 49 I Nr. 3 AAF).

⁸⁸² Vgl. *Pehkonen*, Finnish Yearbook of Population Research 2006, 113, 115.

⁸⁸³ Vgl. *Fagerlund/Brander*, Country Report: Finland, S. 21.

⁸⁸⁴ Kapitel 3, IV, 1.

Schwarzarbeit und Ausbeutung von irregulär eingereisten Migrierenden geben würden.⁸⁸⁵ Als Steuerungsmittel für die Ausgangslage fehlt es aber an der übereinstimmenden Zielorientiertheit. Als exaktes Leitbild eignet sich die Norm daher weniger. Demzufolge bedarf der Aliens Act Finland einer weitergehenden Prüfung der Steuerungsinstrumente auf ihre Eignung.

Beispielsweise könnten durch die Einbeziehung unterschiedlicher Akteur:innen Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell eingeführt worden sein. In Section 54a II AAF wird beispielsweise der Innovation Funding Agency Business ein Äußerungsrecht gestattet, ob bestimmte Voraussetzungen beim Bewerbungsprozess vorliegen. Bei der Innovation Funding Agency Business handelt es sich um eine Agentur zur Arbeitsmarktförderung.⁸⁸⁶ Es könnte sich um eine Regimebildung, eine Organisationssteuerung oder um eine Netzwerkbildung handeln. Diesen Strukturen ist allerdings gleich, dass sie auf Dauer angelegt sind und kontinuierlich Verhandlungen führen oder Entscheidungen treffen. Dies kann wiederum nicht aus Section 5a AAF abgeleitet werden. Nach der Systematik und dem im Text angedeuteten Sinn und Zweck handelt es sich eher um ein Hilfsorgan, welches beratend tätig ist, aber ansonsten keinem nennenswerten Einfluss auf den Migrationsprozess hat.

Um eines dieser gerade erwähnten Konstrukte könnte es sich hinsichtlich der Eingliederung bei den External Services nach Section 69b AAF handeln. Diese stellen Services dar, die bei der Visabeantragung und anderen migrationsbezogenen Themen helfen können,⁸⁸⁷ indem sie in Verbindung mit Section 28 AAF dazu genutzt werden, die Durchführung mancher Verfahrensschritte in bestimmten Themenbereichen auf Dritte zu übertragen. Die durchzuführenden Verfahrensschritte sind in Section 69c AAF aufgelistet. Zu ihnen gehören Informationsweitergaben, aber auch die Annahme der Antragsgebühren, die Identifikation der Migrierenden sowie die Terminvergabe bei den finnischen Botschaften. Daneben legt der Aliens Act Finland in Section 69e AAF genau fest, wer eine solchen Service anbieten darf. Daraus geht allerdings hervor, dass es sich bei diesem Serviceanbieter:innen um eine Organisation handeln soll, die „vertrauenswürdig“ ist und den strengen Datenschutz berücksichtigt.

Fraglich bleibt aber, ob es sich bei dieser Integration auch um die Etablierung eines Steuerungsinstrumentes nach dem New-Governance Modells handelt, wobei eine Regimebildung wohl ausgeschlossen werden muss, da keine dauerhafte Verhandlung dieser Services im Vordergrund steht. Auch neokorporatistische Absprachen sollen erst einmal ausgeschlossen werden, da

⁸⁸⁵ Wobei das Problem in Finnland ebenfalls gering sein dürfte: *Similä*, Immigration in Europe: Issues, Policies and Case Studies, Bilbao: University of Deusto 2003, 97, 110.

⁸⁸⁶ Europäische Kommission, The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation; *The European Network of Innovation Agencies*, Business Finland, <https://taftie.eu/content/business-finland-finland>.

⁸⁸⁷ *Maahanmuuttovirasto, Migrationsverket, Finnish Immigration Service*, Finnish Immigration Service, <https://migri.fi/en/services>.

zumindest für die Services keine Monopolstellung besteht und eine Netzwerkbildung scheidet aus, da nicht alle betroffenen Parteien Teil des Konstrukts sind, sondern die Services nur als Bindeglied zwischen Staat und Migrierenden fungieren.

In Betracht kommt aber die Organisationssteuerung des Staates, also die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private. Teile der staatlichen Verpflichtungen hinsichtlich des Migrationsverfahrens werden auf die privaten Services übertragen. Fraglich ist, ob diese Übertragung den Services einen ausreichenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum gibt, damit diese als Organisationssteuerung anerkannt werden können. Nach Section 69c AAF kommen den Services jedoch vor allem Hilfstätigkeiten wie Informationspflichten und Organisation des Prozesses zu. Die Entscheidung über die Migration wird allerdings weiterhin von den Botschaften getroffen. Section 69c I 9) AAF deutet zwar darauf hin, dass die Services ihre Einschätzung mitteilen können, trotzdem wird definiert, dass sie selbst keine Entscheidung treffen können. Die Organisation des Verfahrens liegt bei den Services demnach nicht in einem Umfang vor, wie es für eine Organisationssteuerung nötig wäre. Es handelt sich demnach nicht um ein Steuerungsinstrument nach dem vorliegenden Modell.

Trotzdem könnte aus der Etablierung der Services etwas für die deutsche Rechtsordnung abgeleitet werden. Die Eingliederung der Services dient wohl dazu, die finnischen Botschaften im Ausland zu entlasten sowie Migrationsverfahren schnell und effektiv zu ordnen und abzuarbeiten. Leicht verändert könnte dies als Organisationssteuerung etabliert werden, und im vorliegenden Fall zur Abschwächung von externen Effekten, Informationsmängeln und vor allem Anpassungsmängeln beitragen. Gerade mit der Etablierung einer vertrauenswürdigen Organisation könnte so Abhilfe geschaffen werden. Die Eingliederung privater Services soll demnach nicht vollständig abgelehnt werden, sondern könnte nach dem New-Governance-Modell modifiziert effektive Steuerungswirkung entfalten.

Darüber hinaus setzt im Bereich der Kooperation Section 71 AAF auf die Absprachen mit Labour Market Organisations (Gewerkschaften). Diese gesellschaftlichen Akteur:innen sollen beratend darin unterstützen, sinnvolle Voraussetzungen für die Einreise festzulegen.⁸⁸⁸ Gesellschaftliche Akteur:innen sollen demnach dauerhaft an der Erarbeitung von Voraussetzungen beteiligt werden, wie beispielsweise durch normsetzende Absprachen, deren Ergebnisse bei externen Effekten und Informationsmängeln helfen könnten. Nach Section 71 AAF bilden die Ergebnisse der Verhandlungen Policies, die zu nationalen Richtlinien (durch den Staat) führen können, sodass die Ergebnisse der Verhandlungen zu beachtende Richtlinien darstellen.

⁸⁸⁸ *Labor Market Organisations*, Labour Market Organisations, <http://reittikartta.valtikka.fi/en/labour-market-organisations/index.html>; *Tekniikan Akateemiset*, How the Finnish market is organised, <https://www.tek.fi/en/services/working-life-finland-0>.

Es könnte sich bei der Etablierung aber auch um neokorporatistische Absprachen handeln, die im Konsens getroffen werden sollen. Gleich wäre beiden, dass es sich um Regelungsstrukturen nach dem New-Governance-Modell handelt, die gegen Informationsmängeln, dem wohl größten Problem im Untersuchungsgegenstand, vorgehen können. Unabhängig davon, welche Art von Regelungsstruktur angenommen werden würde, würde die Etablierung allerdings wiederum nur zur direkten Herabsetzung von Informationsmängeln auf staatlicher und Arbeitgeber:innenseite führen. Auch wenn in diesem Fall immerhin ein/eine gesellschaftliche/r Akteur:in beteiligt wird, sind die Adressat:innen, die Migrierenden, nicht involviert. Demnach würde eine Informationsverbesserung nur in diesem Bereich stattfinden und nicht in dem kritischen Bereich zwischen Staat und Migrierenden. Ein solches Mittel könnte demnach etabliert werden, es müsste aber ergänzt werden.

In Section 73 AAF wird dem Employment and Economic Development Office (Agentur für Arbeit auf regionaler Ebene) zudem das Recht auf Teilentscheidungen im Verfahrensprozess zugeordnet.⁸⁸⁹ Die Stellung in der Norm erinnert auch an die Stellung der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland. Problematisch ist jedoch, wie dargelegt, dass solche Etablierungen als Organisationssteuerung des Staates wiederum nur die externen Effekte und Informationsmängel seitens des Staates herabsetzen, nicht aber seitens der Migrierenden.⁸⁹⁰

Abseits von etwaigen Kooperationsmechanismen legt Section 78 AAF fest, dass Personen, die einen Aufenthaltstitel besitzen auch das Recht haben, in Finnland zu arbeiten. Es wird demnach nicht unterschieden zwischen Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis. Dieses Zusammenziehen kann partiell zur Herabsetzung von externen Effekten führen, da die betroffenen Migrierenden von weniger Regelungen betroffen sind. Daneben bestehen von dieser Regelung in Section 79 AAF sogar Ausnahmen, wobei die Migrierenden für die Arbeit nicht einmal einer Aufenthaltsgenehmigung bedürfen. Dieses Gebot in Form der Ausnahme kann, wie die zuvor beschriebenen Ausnahmen ebenfalls für diese bestimmten Fälle zur Herabsetzung der externen Effekte führen.

Es werden aber noch weitere Akteur:innen in den Bereich des Migrationsverfahrens eingegliedert. So haben auch Arbeitgeber:innen nach Section 86a AAF verschiedene Verpflichtungen, wie z. B. die Pflicht, zu überwachen, dass alle Arbeitnehmer:innen eine Aufenthaltsgenehmigung haben. Diese Einbeziehung könnte eine Herabsetzung von staatlichen Strukturen auf Private darstellen und der Steuerung förderlich sein. Wichtig ist aber, dass den Akteur:innen in Section 86a AAF vor allem Pflichten auferlegt werden. Es handelt sich daher eher um eine

⁸⁸⁹ *Valtiole*, Employment and Economic Development Offices, [https://www.valtiole.fi/en-US/Employers_and_employees/Ministry_of_Economic_Affairs_and_Employment/Employment_and_Economic_Development_Offices/Employment_and_Economic_Development_Office\(54135\)](https://www.valtiole.fi/en-US/Employers_and_employees/Ministry_of_Economic_Affairs_and_Employment/Employment_and_Economic_Development_Offices/Employment_and_Economic_Development_Office(54135)).

⁸⁹⁰ Vgl. Kapitel 2, V, i.

Kontrollnorm für den Staat als tatsächliche Teilhabe für die Arbeitgeber:innen. Demnach kann dieses Konstrukt auch keinem Steuerungsinstrument zugeordnet werden und bei der Strafan drohung bleibt die Wirkung auf die Steuerung auch gegenüber Privaten unklar.

Interessant erscheint auch die Ausnahme gemäß Section 157 AAF. Danach sind Personen aus nordischen Ländern dazu berechtigt, ohne Pass und Registrierung einzureisen. Auch wenn eine solche Regelung aufgrund des Schengen-Raumes nicht übertragen werden könnte, scheint die Regelung trotzdem steuerungstheoretisch interessant zu sein, da sie geografische Nähe als Ansatzpunkt für Sonderregelungen festlegt.

In Section 172a AAF folgen weitere Strafnormen, die vor allem dahingehend untersucht werden sollten, da sie beispielsweise in Section 173 ff. AAF vor allem Transporteur:innen Pflichten bezüglich irregulär Eingereister übertragen, weil sie vollumfänglich für den Rücktransport zuständig sind. Aus diesem Grund könnte es sich um eine Organisationssteuerung des Staates handeln, weil die Zurückführung eine staatliche Aufgabe sein könnte. Diese Regelungen sind allerdings für den Untersuchungsgegenstand weniger relevant, da dieser sich mit der Einreise und nicht mit der Ausreise beschäftigt und Überlegungen, dass Transporteur:innen bei Bestehen bestimmter Strafnormen die Einreise strenger kontrollieren würden, nach dem New-Governance Modell nicht beurteilt werden können. Die alleinige Fokussierung darauf wäre demnach äußerst unsicher.

Jedoch kann es sich ergänzend um wirksame negative finanzielle Anreize handeln, da die Transporteur:innen auch dazu verpflichtet werden, die Kosten für den Rücktransport selbst zu tragen. Die Strafnormen zielen auf eine Reduzierung des finanziellen Vermögens bei Zuwiderhandlungen ab und können demnach grundsätzlich als negative finanzielle Anreize verstanden werden. Zu analysieren bleibt, ob diese auch problemorientiert auf die Steuerung der Adressat:innen, also der Migrierenden gerichtet ist. Dagegen spricht nämlich, dass der negative finanzielle Anreiz nicht bei den Adressat:innen, sondern den Transporteur:innen ansetzt. Die Entscheidung der Migrierenden bleibt insofern unbeeinflusst und sie werden eher Spielball zwischen Transporteur:in und Staat. Da sich der negative finanzielle Anreiz nicht direkt gegen die Adressat:innen richtet, kann nach dem New-Governance-Modell nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob dies einen Steuerungseffekt hat, weshalb diese Strafnormen nicht vollständig als effektives Steuerungsmittel gewertet werden können.

b. Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Finnland durchaus eine Vielzahl von Steuerungsinstrumenten nach dem New-Governance-Modell zumindest teilweise etabliert hat und auch solche, die vielversprechend für eine Übertragung auf deutsches Recht sein können. Die Präambel des finnischen Alien Act hält die Forderungen nach Good-Governance-Strukturen ein. Auffällig ist auch die Einbeziehung vieler unterschiedlicher (privater) Akteur:innen, die allerdings nicht alle vom New-Governance-Modell beurteilt werden können. Ergänzt werden diese Instrumente von schon bekannten Konstrukten aus der deutschen Rechtsordnung, die allerdings nicht über dieses Steuerungsmaß hinausgehen.

Von daher zeigt sich eine Vielzahl von Governance-Kooperationen, die über die deutschen Normen hinausgehen. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass die meisten dieser Steuerungsinstrumente ebenfalls die Voraussetzungen des Modells nicht vollständig erfüllen und deshalb eine Subsumtion unter den Instrumentenbegriff schon schwerfällt oder die Instrumente nicht problemorientiert etabliert sind. Es gilt daher wieder, dass Ansätze für Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell aus der finnischen Rechtsordnung abgeleitet werden können, diese aber ebenfalls der Modifikation bedürften.

3. Länderbericht Griechenland

Wie Deutschland gehört auch Griechenland zum germanischen Rechtskreis, indem nach deutschem Vorbild einige Steuerungsinstrumente vermutet werden. Griechenland hat 2014 allerdings den Bereich der (legalen) Migration im *NOMOS YΠ' APIΘ. 4251 Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις* (Immigration and Social Integration Code and other provisions) vollkommen neu zusammengefasst und dabei einige EU-Richtlinien umgesetzt.⁸⁹¹ Die Untersuchung kann sich deshalb auf dieses Gesetz beschränken.

a. *Immigration and Social Code and other provisions (ISC)*

Der Immigration and Social Code and other provisions regelt in weiten Teilen die legale Migration, zusätzlich sind auch Regelungen über die Internationalen Schutzstatus sowie der Sonderbereich des Menschenhandels aufgenommen.⁸⁹² In Bezug auf die Steuerungsinstrumente können verschiedenen Konzepte analysiert werden.

⁸⁹¹ ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4251 Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις (Law 4251/2014) vom 01.04.2014.

⁸⁹² ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4251 Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις (Law 4251/2014) vom 01.04.2014, Kapitel I.

Nach Art. 11 II ISC werden an der Festlegung von Migrationskontingente für die legale Migration verschiedene, auch nicht staatliche Akteur:innen wie Arbeitgeber:innenvertretungen beteiligt, die in regelmäßigen Abständen die Ministerien bei der Festlegung dieser Kontingente beraten.⁸⁹³ Dabei könnte es sich demnach um normsetzende oder neokorporatistische Absprachen handeln. Neokorporatistische Absprachen setzen aber einen Konsens voraus, der nach der Struktur von Art. 11 ISC so nicht verlangt wird. Zudem sind die privaten Verhandlungspartner:innen nach der Systematik nur beratend tätig, die tatsächliche Entscheidung liegt beim Ministerium und wird zusätzlich von Fakten wie der Arbeitslosenzahl geprägt. Die privaten Akteur:innen haben eher nicht die Verhandlungsmacht, auf einen Konsens zu drängen. Dennoch kommen normsetzende Absprachen in Betracht, da die Ergebnisse zur Festlegung des Migrationskontingents führen.

Diese können bei externen Effekten oder Informationsmängeln helfen.⁸⁹⁴ Durch ausschließliche Einbeziehung der Arbeitgeber:innenseite werden aber vor allem die externen Effekte und Informationsmängel für Staat und Arbeitgeber:innen beseitigt, nicht aber für die Migrierenden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Problematiken nur aufseiten dieser Akteur:innen herabgesetzt werden, aber nicht für die Adressat:innen. Die Regelungen stellen demnach ein Steuerungsinstrument dar, gehen aber kaum über die nicht problemorientierte Regelungsstruktur des deutschen Rechts hinaus.

In den in Art. 12 I und 13 I ISC folgenden Normen werden die zuständigen Behörden behandelt, bei denen es sich allerdings nur um unmittelbar staatliche Akteur:innen (Behörden) handelt, sodass keine Steuerungsinstrumente ersichtlich sind, die in ihrer Kooperation problemorientierter sind und über die deutschen Regelungen hinausgehen würden. Beispielsweise wird in Art. 18 b) v) ISC mehrfach auf Absprachen mit anderen Drittstaaten hingewiesen, weshalb es sich ebenfalls um ein kooperatives Steuerungsinstrument wie eine Netzwerkbildung oder eine Regimebildung handeln könnte. Problematisch ist daran allerdings ebenfalls, dass diese nur zwischen dem Herkunfts- und dem Ankunftsstaat bestehen würden und die vom New-Governance-Modelle erfassten Probleme nur in diesem Bereich, allerdings nicht in Bezug auf die Migrierenden beseitigt werden könnten.

In Art. 18 h) ISC wird allerdings auch festgelegt, dass Studierende ein Visum oder ein Traineeship erhalten, sofern sie von einer Institution angenommen wurden. Dies zeigt, dass in diesem Bereich wie in Deutschland eine Organisationssteuerung des Staates gegeben sein könnte, da faktisch die Einrichtungen über die Einreise entscheiden. Dieser Bereich wird in Section A

⁸⁹³ Vgl. *Ermis*, Greek Manpoyer Employment Organisation, http://www.kep.gov.gr/portal/page/portal/ermis/publicBodies?p_topic=9656.

⁸⁹⁴ Kapitel 2, V, 5, g.

Chapter A weiter definiert. Zuerst ist auffällig, dass dieser Abschnitt weit umfassender geregelt ist, als dies im deutschen Aufenthaltsgesetz a. F. der Fall ist. Dies könnte dafürsprechen, dass den Hochschulen weit weniger Rechte zugestanden werden und der Staat mehr eingreift. Bei genauerer Betrachtung fallen die Regelungen aber nicht so präzise aus, wie es zu erwarten sein könnte, und gehen nicht deutlich über die Regelungen von § 16 AufenthG a. F. hinaus. Stattdessen gleichen sich die deutsche und die griechische Rechtsordnung in vielen Bereichen. Im Bereich des Studiums ist demnach wohl ebenfalls die Annahme an einer griechischen Hochschule ausschlaggebend und diese entscheidet faktisch über die Einreise der Migrierenden. Es handelt sich somit wie in Deutschland um eine Organisationssteuerung des Staates. Allerdings sind keine Ansatzpunkte dafür ersichtlich, dass die griechischen Regelungen über die deutschen Normen hinausgehen würden. Die gleichen Regelungen gelten für den europäischen Freiwilligendienst nach Art. 38 ISC. Danach bestehen neben der Annahme bei einer Organisation keine wesentlichen weiteren Voraussetzungen. Dies ist ebenfalls mit den deutschen Regelungen in Art. 18d AufenthG a. F. vergleichbar.

In Art. 45- 47 ISC schließen sich Einreisemöglichkeiten mit noch herabgesetzteren Voraussetzungen an. Diese gelten aber für besondere Bereiche wie die Erteilung einer bestimmten nationalen Förderung und stellen demnach absolute Ausnahmen dar. In Art. 23 I ISC werden zudem negative finanzielle Anreize direkt gegenüber den Migrierenden gesetzt, sollten diese nicht ihre Darbringungspflichten erfüllen. Diese können die externen Effekte bei effektiver Etablierung zumindest für den griechischen Staat reduzieren. Für die Migrierenden kann eine solche Reduzierung nicht unweigerlich angenommen werden.

In Kapitel H ISC folgen ebenfalls verschiedene Strafandrohungen, sowohl gegenüber Arbeitgeber:innen (Art. 26-18 ISC) als auch Transporteur:innen (Art. 30 ISC). Diese zielen unter anderem auf Strafzahlungen bei Verstößen gegen das Gesetz ab und beinhalten ebenfalls negative finanzielle Anreize. Wie bereits dargelegt lösen diese allerdings nicht sämtliche Problematiken, die bei der Anwendung des New-Governance-Modells gezeigt wurden, sondern nur eventuelle Probleme in Form von externen Effekten aufseiten der Ankunftsstaaten, aber auch nur insofern, als die Strafandrohung gegenüber Dritten eine Auswirkung auf die Migrierenden hat. Wenn nicht und die Migrierenden durch ihre Migration trotzdem die externen Effekte auf die Ankunftsstaaten ausüben können, sind die Regelungen für den Bereich der Steuerung nach dem New-Governance-Modell nicht nützlich.

In Section C schließen sich die Regelungen für die Einreise von Forscher:innen in Art. 59 ISC an. Daneben besteht eine Einschränkung nach Art. 60 I A ii) ISC, dass die Qualifikation der Forschenden:innen den Anforderungen der ausgeschriebenen Stelle entsprechen muss. In der deutschen Regelung liegt diese Entscheidung nach dem Wortlaut des Aufenthaltsgesetzes im

Bereich der Forschungseinrichtung und wird laut Gesetzestext nicht von staatlicher Seite kontrolliert. Die griechische Regelung nimmt demnach im Gegensatz zu der deutschen Regelung Kompetenzen zurück bzw. kontrolliert Voraussetzungen strenger. Dieser Umstand kann dazu führen, dass die Forschungseinrichtungen in ihrer Auswahl nicht mehr so frei sind, was das Kernelement der Organisationssteuerung des Staates in der deutschen Regelung ist. Ob dadurch die griechischen Forschungseinrichtungen direkt den Status einer Organisationssteuerung durch den Staat verlieren, bleibt dahingestellt, es kann allerdings festgehalten werden, dass die griechische Regelung bezüglich der Entscheidungsfreiheit der Forschungseinrichtungen zumindest hinter der deutschen Regelung zurückbleibt.

In den Regelungen zur Blauen Karte der EU (§ 19a AufenthG, Art 115 ISC) wird in der griechischen Norm auf weitere staatliche Instanzen – wie der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland – verzichtet. Dadurch besteht eine staatliche Entscheidungsstelle weniger, die Einfluss auf den Aufenthaltstitel haben kann, was die externen Effekte für die Migrierenden reduzieren könnte.

In Kapitel B werden in Art. 130 ff. ISC mehrere kooperative Verbände vorgestellt, die unterschiedliche Aufgaben innehaben und im Folgenden auf das Vorliegen von Steuerungsinstrumenten hin untersucht werden. In Art. 130 ISC wird zuerst das Migration Policy and Social Integration Coordinating Committee vorgestellt, welches nach Art. 130 II ISC die Aufgabe hat, die Entwicklung der (legalen und irreguläre) Migration zu beobachten und eventuell effektive Maßnahmen zur Regelung zu erarbeiten.⁸⁹⁵ Bei den Beteiligten handelt es sich dabei nach Art. 130 I ISC um staatliche Akteur:innen, bestehend aus Vertreter:innen der zuständigen oder betroffenen Ministerien. Aus diesem Grund kann aus diesem Committee allein kein Steuerungsinstrument abgeleitet werden. Nach Art. 131 ISC soll dieses Committee allerdings durch ein Scientific Committee mit jeweiligen Expert:innen ergänzt werden. Dieses soll konkrete Vorschläge zur Lösung von Problemen darlegen, die vom Minister:innenkomitee umgesetzt werden können. Es könnte sich deshalb eventuell um ein Netzwerk oder eine Regimebildung handeln. Problematisch ist allerdings, dass die Beteiligten des Scientific Committee vom Minister:innenkomitee ernannt werden und daher kein autonomes Organ darstellen. Dies ist für eine heterarchische Kooperation allerdings unabdingbar. In diesen Komitees nach Art. 130 f. ISC können demnach keine Steuerungsinstrumente gesehen werden.

Daneben benennt Art. 134 ISC weitere Committees, die nach Art. 134 I ISC ebenfalls sowohl aus staatlichen als auch nicht staatlichen Akteur:innen bestehen und demnach ein Kooperationsorgan darstellen könnten. Diese sind allerdings für die Frage der Steuerungsinstrumente

⁸⁹⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, Governance of Migrant Integration in Greece, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/greece>.

insofern nicht relevant, als sie nur Fragen zum Daueraufenthalt klären sollen, also wenn Personen schon legal nach Griechenland eingereist sind. Die Committees behandeln demnach ein anderes Problem als das des Untersuchungsgegenstandes. So kann allein der strukturelle Aufbau für den Bereich der Steuerung der legalen Migration Bedeutung erlangen. Interessant an diesen Committees ist zwar, dass teilweise private Vertreter:innen beteiligt sind, allerdings handelt es sich dabei wiederum nicht um Vertreter:innen von Migrierenden, weshalb die Herabsetzung von Problematiken nicht vorhergesagt werden kann.

b. Fazit

Die griechischen Regelungen beinhalten einige Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells. Allerdings sind die Normen denen der deutschen Rechtsordnung sehr ähnlich, weshalb die Steuerungselemente nur in einigen Fällen über die deutschen Regelungen hinausgehen. Außerdem zeigt sich erneut, dass die Problematik der fehlenden Einbeziehung der Migrierenden in vergleichbarer Häufigkeit auftritt. Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Normen der griechischen Rechtsordnung ebenfalls fehlende Problemorientiertheit nach dem New-Governance-Modell aufweisen. Dennoch bestehen im Vergleich zu den deutschen Normen kleinere Unterschiede wie ein fehlendes Äquivalent zum Zustimmungsrecht der Bundesagentur für Arbeit, bei denen überlegt werden muss, ob sie eine sinnvolle Regelung für Deutschland darstellen könnten.

4. Länderbericht Österreich

Österreich hat Normen bezüglich der Einreise von Studierenden, von Forscher:innen und die Regelungen zur Blauen Karte der EU umgesetzt.⁸⁹⁶ Diese befinden sich im Fremdenpolizeigesetz (Federal Act on the Conduct of Aliens Police Operations, the Issue of Documents for Aliens and the Granting of Entry Permits)⁸⁹⁷, dem Ausländerbeschäftigungsgesetz (Act Governing the Employment of Foreign Nationals)⁸⁹⁸ und dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (Federal Act concerning Settlement and Residence in Austria).⁸⁹⁹ Diese Gesetze werden im Folgenden auf bestehende Steuerungsinstrumente hin untersucht.⁹⁰⁰

⁸⁹⁶ *Bock-Schappelwein/Bremberger/Huber*, Migrationsmanagement Band 1 2011, 117, 118; Vgl. *Europäische Kommission*, Austria - Member State summary, S. 1f.

⁸⁹⁷ Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitel (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG) vom 16.08.2005.

⁸⁹⁸ Ausländerbeschäftigungsgesetz vom 20.02.1975.

⁸⁹⁹ Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (Nr. 100/2005) vom 30.12.2005.

⁹⁰⁰ *Feik*, Fremdenrecht, 77, 82.

a. *Fremdenpolizeigesetz (FPG)*

Das Fremdenpolizeigesetz beinhaltet hauptsächlich Zuständigkeiten und Befugnisse der österreichischen Polizei und Behörden, welche für den Bereich Migration relevant sein können (vgl. §§ 3-10 FPG).⁹⁰¹ Dadurch wird zwar ein Sanktionsmechanismus etabliert, für die Analyse von Steuerungsinstrumenten eignen sich diese Abschnitte allerdings weniger, da sie kaum die Beziehung zu den Migrierenden selbst regeln. In §§ 20 ff. FPG werden allerdings die Voraussetzungen für die Einreise von Saisonarbeiter:innen und Beschäftigten sowie Arbeitssuchende eingeführt.⁹⁰² Daneben treten in § 26 FPG Regelungen zum Familiennachzug. Das Fremdenpolizeigesetz folgt einem anderen Aufbau als das deutsche Aufenthaltsgesetz, indem es in §§ 15 FPG festlegt, dass es für die Einreise nur eines gültigen Visums bedarf. Daraus kann sich ergeben, dass eine Einreise nach Österreich grundsätzlich erlaubt ist, wenn ein Visum vorliegt, anders als in Deutschland, wo das Aufenthaltsgesetz eine Einreise bis auf wenige Ausnahmen grundsätzlich nicht erlaubt. Auffällig ist, dass §§ 20 ff. FPG und vor allem § 26 FPG sehr wenige Voraussetzungen für die Visumsbeantragung beinhalten.⁹⁰³ Dies kann Klarheit schaffen und setzt die Anstrengung für eine Visumsbeantragung herab.⁹⁰⁴ Demzufolge könnte sich bei den Migrierenden die Kosten-Chancen-Abwägung positiv verändern. Auf der einen Seite kann ein so klarer und einfacher Aufbau zu Rechtssicherheit und geringem Aufwand führen.⁹⁰⁵ Auf der andern Seite nutzt das Fremdenpolizeigesetz kaum Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell. Dies könnte wiederum dann problematisch werden, wenn auf Steuerungsdefizite reagiert werden muss, da auch Österreich zumindest allgemein den Vorgaben gemäß Art. 277 AEUV entsprechen muss.⁹⁰⁶ Dennoch kann im Grundaufbau der Normen in § 15 FPG ein Gebot zur Visumsbeantragung gesehen werden. Dieses Gebot würde demnach im optimalen Fall dazu führen, dass externe Effekte (in Form der spontanen Migration) beseitigt werden könnten (ähnlich wie in Deutschland). Für Informationsmängel ist die Wirkung dieses einzelnen Gebots allerdings fraglich, da die Norm vollkommen alleinsteht und keine anderen Arten von Informationsgaben bestehen. Auch eine effektive Wirkung dieser einzelnen Norm auf die bestehenden Anpassungsmängel bleibt eher fraglich.

Besonders positiv hervorzuheben ist § 28 FPG. Dieser besagt, dass bei Vorliegen einer Familiennachzugssituation automatisch ein Visum ausgestellt wird, und zwar ohne „*further*

⁹⁰¹ Vgl. *Feik*, Fremdenrecht, 77, 92ff; *Hanschitz*, Angewandtes Migrationsmanagement in Österreich und der Europäischen Union, S. 180.

⁹⁰² *Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich, S. 32.

⁹⁰³ *Feik*, Fremdenrecht, 77, 90.

⁹⁰⁴ Kapitel 2, V, 5, h.

⁹⁰⁵ Kapitel 2, V, 5, h.

⁹⁰⁶ Vgl. *Feik*, Fremdenrecht, 77, 81.

formality“. Der Wortlaut deutet demnach recht eindeutig darauf hin, dass der Familiennachzug zumindest formal keine Schwierigkeiten bereiten soll. Gerade weil viele Personen in der Umfrage angaben, dass die Voraussetzungen vieler Normen zu hoch sind, können Normen wie § 26 FPG mit ihrer Einfachheit entgegenwirken (vgl. Anhang 3, letzte Frage). Klar ist allerdings auch, dass der Familiennachzug auch eine Sonderstellung einnimmt, da sich eine Person der Familie schon in Europa auffällt, welche einen formalen Prozess durchlaufen hat.

Außerdem erwähnt beispielsweise § 24a I Nr. 2, IV FPG die Ansprechstelle des Arbeitmarktservice, dessen Integration in die Normen ein Steuerungsinstrument darstellen könnte. Die Ansprechstelle des Arbeitmarktservice wacht darüber, ob die Voraussetzungen von § 12 Annex A des AuslBG eingehalten wurden. Dabei setzt § 12 Annex AuslBG bestimmte Voraussetzungen (Punktesystem) fest, welche für eine Einreise als Arbeitnehmer:in erfüllt sein müssen. Diese Voraussetzungen behandeln vor allem die Frage nach der Ausbildung, dem Gehalt, sowie den Sprachkenntnissen der Migrierenden.⁹⁰⁷ Der Arbeitmarktservice ist eine österreichische Bundesorganisation, die aus Vertreter:innen der Gewerkschaften und Kammern besteht.⁹⁰⁸ Der Arbeitmarktservice wirkt grundsätzlich an „der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik mit“ und ist Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts.⁹⁰⁹ Seine Stellung könnte demnach mit derjenigen der Bundesagentur für Arbeit vergleichbar sein. Der Service prüft das Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 12 Annex A AuslBG. Nach der Prüfung teilt der Arbeitmarktservice mit, ob die Voraussetzungen vorliegen oder nicht. Bei Nichtvorliegen wird kein Visum erteilt (vgl. § 24a IV FPG). Der Arbeitmarktservice könnte demnach als ein Regime unter Einbeziehung der Migrierenden verstanden werden. Dies würde auch bedeuten, dass in Österreich das Regime problemorientiert zwischen den „richtigen“ Akteur:innen etabliert wurde. Obwohl der Arbeitmarktservice in der Arbeitsmarktpolitik tätig ist, gibt § 24a FPG ihm keine Möglichkeit zu Verhandlungen. Ein Regime wurde in § 24a FPG demnach nicht etabliert. Auch ist § 24a FPG nicht auf eine Konsensbildung ausgelegt, sondern es werden nur die Voraussetzungen geprüft, weshalb auch neokorporatistische Absprachen ausscheiden. Und das strenge Prüfungsverhältnis mit alleiniger Darlegungspflicht der Migrierenden (vgl. § 24a II FPG) schließt eine Problemlösungsfindung im Sinn der Netzwerke aus.

In Betracht kommt dann nur noch eine Organisationssteuerung des Staates, wie sie in Deutschland bei den Hochschulen und der Bundesagentur für Arbeit teilweise vorliegt. Österreich folgt einem ähnlichen System. Allerdings gibt § 24a FPG dem Arbeitmarktservice nicht die gleichen

⁹⁰⁷ Vgl. *Hanschitz*, *Angewandtes Migrationsmanagement in Österreich und der Europäischen Union*, S. 171.

⁹⁰⁸ *Arbeitmarktservice Österreich*, Organisation, <https://www.ams.at/organisation/ueber-ams/organisation>.

⁹⁰⁹ *Arbeitmarktservice Österreich*, Organisation, <https://www.ams.at/organisation/ueber-ams/organisation>; *Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 22.

Rechte zur Selbstverwaltung. Viel mehr fungiert der Arbeitsmarktservice als reine Prüfstelle, damit die Verfahrensprüfung auf eine bestimmte Behörde ausgelagert werden kann. Die Prüfung stellt jedoch nur einen Teil der Antragstellung dar und sagt noch nichts über die Erteilung eines Visums aus, weil noch weitere zu prüfende Aspekte in der Verwaltung des Arbeitsmarktservice vorliegen.

Zusammenfassend entspricht die Eingliederung des Arbeitsmarktservice in Österreich nach § 24a FPG allenfalls – wenn überhaupt – der Stellung der Bundesagentur für Arbeit im Aufenthaltsgesetz und geht ebenfalls nicht über diese Regelungen hinaus. Es ist insofern nicht klar, wie die Wirkung dieses Konstrukts auf den Bereich der Steuerung ist. Aus diesem Grund kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass es sich um ein effektives Steuerungsmittel handelt, weshalb dieses nicht als Leitbild für deutsche Gesetzgebung dienen sollte. Das Fremdenpolizeigesetz beinhaltet keine besonders weitgehenden Steuerungsvorbilder für das deutsche Recht.

b. Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)

Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz beginnt mit einem allgemeinen Kapitel, auf welches bei den speziellen Einreisemöglichkeiten, die auch Teil des Untersuchungsgegenstands sind, zurückgegriffen wird (vgl. §§ 63 ff. NAG).⁹¹⁰ In diesem Kapitel werden allgemein Voraussetzungen aufgeführt, welche von Migrierenden erfüllt werden müssen. Nach dem Wortlaut von § 11 NAG erwächst für die Migrierenden bei Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht unbedingt ein Recht auf ein Visum, da die Norm nur festlegt, wann Aufenthaltstitel erteilt werden *dürfen*. Interessant bei diesen allgemeinen Regelungen ist das Bestehen einer Quotenregelung (vgl. § 12 NAG). Quoten werden nach § 13 I NAG jährlich für verschiedene Bereiche des Migrationsrechts festgelegt (vgl. § 13 II NAG) und in Absprache mit den Kammern bestimmter Berufsgruppen und den kommunalen Verbänden getroffen (vgl. § 13 III NAG). Demnach besteht in dieser Quote eine Regelung, welche auf mehreren Ebenen Steuerungsinstrumente enthalten könnte.

Auf der ersten Ebene kommt ein gewisses Mitspracherecht bestimmter Kammern und Vereinigungen über die Quote als Steuerungsinstrument in Betracht. In den nach § 13 III NAG mit-spracheberechtigten Vereinigungen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Akteur:innen.⁹¹¹ Es könnte sich um ein Regime oder eine Organisationssteuerung des Staates handeln. Zu unterscheiden sind beide dahingehend, dass in Regimen dauerhaft zu bestimmten Problematiken

⁹¹⁰ Feik, Fremdenrecht, 77, 105; Vgl. Hanschitz, Angewandtes Migrationsmanagement in Österreich und der Europäischen Union, S. 170.

⁹¹¹ Academic, Wirtschaftskammer Österreich, <https://deacademic.com/dic.nsf/dewiki/1519995>.

verhandelt wird, während bei Organisationssteuerungen des Staates öffentlich-rechtliche Aufgaben zur Selbstverwaltung übertragen werden.⁹¹² Der Wortlaut von § 13 III NAG deutet aber darauf hin, dass die Verbände nur beratend für die jährliche Quote tätig werden und gerade keine Selbstverwaltungstätigkeit innehaben. Demnach muss eine Organisationssteuerung des Staates ausgeschlossen werden. Es kommt dennoch ein Regime in Betracht, denn die Verbände verhandeln bei der Erstellung der Quote regelmäßig mit den österreichischen Bundesorganen über die Quotenhöhe, wobei der Bedarf der einzelnen Verbände offenbar Verhandlungsgrundlage ist (vgl. § 13 NAG).

Dennoch müsste das Regime als effektives Steuerungsmittel etabliert worden sein. Zur Wiederholung können Regime im Bereich der externen Effekte und Informationsmängel hilfreich sein.⁹¹³ Diese Problematiken bestehen zwischen den Ankunftsstaaten und den Migrierenden. Vorliegend besteht das Regime aber zwischen den österreichischen Bundesbehörden und öffentlich-rechtlichen Verbänden (vor allem Arbeitgeber:innenvertretungen). Bei dieser Art von Regime kann nicht automatisch angenommen werden, dass es für die Steuerungsfähigkeit effektiv gestaltet ist. Demzufolge besteht auch hier zwar ein Regime, dieses kann eventuell aber ebenfalls nicht seine volle Steuerungsfähigkeit für die Problemlage entfalten.

Des Weiteren kommt die Quotenregelung an sich als negativer finanzieller Anreiz in Betracht. So könnte die Quotenregelung zwar als eine Anreizschaffung verstanden werden. Problematisch bleibt allerdings, dass zwar eine Anreizschaffung nicht ausgeschlossen werden kann, diese aber nicht finanzieller Art ist. Die Migrierenden erhalten keinen finanziellen negativen Anreiz bei Nichteinhaltung, weshalb die finanzielle Komponente des Steuerungsinstruments fehlen würde. Durch die Quotenregelung kann als Nebeneffekt jedoch eine Anzeige- und Genehmigungspflicht eingeführt worden sein. Nach § 12 II NAG werden alle Migrierenden in ein Quotenregister eingetragen. Ist die Quote erschöpft, müssen die Visagesuche versagt werden (vgl. § 12 IV NAG). Auch wenn der Wortlaut in § 12 NAG nicht explizit darauf hindeutet, entfaltet die Registrierung doch eine Art genehmigenden Charakter, da nur dann ein Visumsantrag angenommen werden kann, wenn die Quote noch nicht erfüllt ist. Demnach könnte die Quote im Bereich der externen Effekte und der Informationsmängel für die Steuerung hilfreich sein.

Wie auch die deutsche Regelung unterstützt sie aber vor allem die Abfederung der mittelbaren externen Effekte und der Informationsmängel seitens des Ankunftsstaats. Durch die Meldung im Quotenregister wird zwar für den österreichischen Staat klar, wer nach Österreich migrieren möchte, was auch eine Informationslücke schließt, für die Migrierenden werden die externen

⁹¹² Kapitel 2, V, 5, d, i.

⁹¹³ Kapitel 2, V, 5, d.

Effekte allerdings nicht geringer. Eventuell kann sogar vermutet werden, dass sich diese für die Migrierenden noch erhöhen, da nun nicht mehr nur externe Effekte in Form der bestehenden Gesetzgebung wirken, sondern individuell jedes Jahr die Quoten eine Möglichkeit der Migration bereithalten oder auch nicht. Die Migrierenden entscheiden demnach nicht mehr durch Qualifikation oder Antragstellung über Migration, sondern es kommt ein Faktor hinzu, welcher nicht von ihnen beeinflusst werden kann. Die Quotenregelung erhöht die externen Effekte für die Migrierenden, ohne dass sie einen größeren Vorteil für den Ankunftsstaat bieten würde als die deutschen Regelungen, weshalb die Quotenregelung eher weniger als effektives Leitbild für die bestehende Problemlage herangezogen werden sollte. Daneben bestehen weitere Regelungen, die für den Bereich der Steuerung interessant sein könnten.

So legt § 23 NAG fest, dass Migrierende über sinnvollere Migrationspfadwechsel informiert werden müssen. Der österreichische Staat macht sich demnach nicht nur eine passiven, sondern in diesem bestimmten Bereich auch einer aktiven Informationsgabe zunutze. Die Information wird in diesem speziellen Bereich des Pfadwechsels effektiver nach dem New-Governance-Modell genutzt. So kann zur Schließung von Informationslücken beigetragen werden. Das österreichische System zeigt demnach zumindest eine Stelle aktiver staatlicher Informationsweitergabe.

Eine weitere Integration eines Steuerungsmittels könnte die Stellung des Arbeitsmarktservice in § 41 II NAG darstellen. Danach müssen für die Erteilung des Äquivalents der Blauen Karte der EU zuerst die Voraussetzungen des ersten Kapitels (vgl. § 41 I NAG) erfüllt sein und zudem Mitteilungen des Arbeitsmarktservice vorliegen (vgl. § 41 I, II NAG), die das Vorliegen der Voraussetzungen geprüft hat (vgl. § 20d AuslBG). Demnach wird der Arbeitsmarktservice in den Vorgang der Migration erneut einbezogen, sodass er selbstständig das Vorliegen der Voraussetzungen prüft und darüber Meldung abgibt, was in den Erteilungsprozess einfließt. Wie bereits dargelegt, nimmt der Arbeitsmarktservice bei seiner Tätigkeit grundsätzlich ähnliche Aufgaben wahr wie die Bundesagentur für Arbeit. Es könnte sich demnach in diesem Bereich auch um eine Organisationssteuerung des Staates handeln, um gegen externe Effekte, Informationsmängel und Anpassungsmängel vorzugehen. Dennoch würde dieser Eingliederung des Arbeitsmarktservice die gleichen Mängel anhaften wie der Eingliederung der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland, da durch die Meldung und Prüfung zwar externe Effekte und Informationsmängel seitens des österreichischen Staates beseitigt oder herabgesetzt werden könnten, für den Bereich der Migrierenden dies allerdings nicht unweigerlich festgehalten werden kann, da der Arbeitsmarktservice nur als Prüfstelle fungiert. Positiv kann aber festgehalten werden, dass in § 68 NAG auch Hochschulen die Auswahl ihre wissenschaftlichen Personals und Forschungskandidat:innen selbst überlassen wird. Dies folgt einem ähnlichen System der

teilweisen Organisationssteuerung des Staats durch die Hochschulen wie in Deutschland. Die Befugnisse scheinen allerdings nicht über das in Deutschland gegebene Maß hinauszugehen.

Besonders bleiben aber die in § 77 NAG angedrohten Strafen. Danach muss je nach Vergehen 200 bis 3000 Euro Strafe gezahlt werden, wenn beispielsweise Benachrichtigungen an Behörden ausbleiben (§ 77 I Nr. 1 NAG) oder falsche Aussage über bestimmte Voraussetzungen getroffen werden (§ 77 II Nr. 2 NAG). Durch die Androhung eines Bußgeldes handelt es sich um einen negativen finanziellen Anreiz. Sie könnte bei externen Effekten sinnvoll sein. Durch die Strafen sollen Antragsteller:innen davon abgehalten werden, falsche Angaben zu machen oder Veränderungen nicht unverzüglich mitzuteilen, was die österreichischen Behörden mehr Zeit und Geld kosten würde, da sie unwissentlich vor neue Situationen gestellt werden. Durch die Androhung der Strafe kann versucht werden, solche Situationen nicht entstehen zu lassen. Die Androhung könnte dabei helfen, die Behörden vor externen Effekten zu schützen. Zwar fehlt bei dieser Regelung im Gegensatz zu den deutschen Normen der Schutz der Migrierenden vor externen Effekten, jedoch wird aber eine Problematik verringert. Geldstrafen dieser Art könnten als Leitbild zur Verringerung externer Effekte für Behörden implementiert werden.

Zusammenfassend ist daher zu sagen, dass das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz oft keine signifikant effektiveren Leitbilder zur Steuerung von Migration bereithält, welche auf das deutsche Recht übertragen werden könnten. Zu beachten sind allerdings die negativen finanziellen Anreize, die durch Strafandrohungen gesetzt werden. Diese könnten zur Verringerung externer Effekte in bestimmten Bereichen in den deutschen Untersuchungsgegenstand übernommen werden.

c. Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG)

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz tritt im Bereich der legalen Migration neben die zuvor dargestellten Normen. Außer der Bewilligung eines Aufenthaltstitels bedürfen einige Migrierende einer Beschäftigungsbewilligung nach den Voraussetzungen von § 3 I AuslBG. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz ist deshalb so interessant, weil es Regelungen für den Untersuchungsgegenstand, beispielsweise die Blaue Karte der EU (§ 12c AuslBG) oder den unternehmensinternen Transfer (§ 18a AuslBG) bereithält. Aus Sicht der Steuerungsmodelle werden auch im Ausländerbeschäftigungsgesetz verschiedene Akteur:innen des österreichischen Staates integriert. So sind verschiedene Ministerien beteiligt (§ 13 AuslBG) sowie diverse Organe des Arbeitsmarktservices (vgl. § 13 II AuslBG, der Verwaltungsrat des Arbeitsmarktservices; § 20 II AuslBG, die Regionalbeiräte des Arbeitsmarktservices). Insbesondere der Arbeitsmarktservice wird in den Normen öfter genannt als die Bundesagentur für Arbeit im deutschen

Untersuchungsgegenstand, was für eine wichtigere Funktion sprechen könnte. Aber nicht nur daraus kann sich eine besondere Stellung des Arbeitsmarktservices ergeben. Der Arbeitsmarktservice (und vor allem die regionalen Geschäftsstellen) haben an unterschiedlichen Stellen Entscheidungsmacht über den Bewilligungsprozess (vgl. § 20 I AuslBG, § 4 III Nr. 1 AuslBG, § 20e III AuslBG). Daneben treten weitere Pflichten und Verfahrensaspekte, wie Anhörungsrechte (§ 20 II 1 AuslBG), das Recht zur Festsetzung von Ausnahmeregelungen (§ 20 II 3 AuslBG), Bescheinigungspflichten (§ 20b II AuslBG) sowie Prüfrechte und -pflichten (§ 20c I AuslBG), aber auch ein Kooperationsrecht mit anderen Behörden (§ §§ 20e I, 20f I 4 AuslBG). Der Arbeitsmarktservice nimmt dieser Systematik und den verschiedenen Aufgaben zufolge demnach wichtigere Funktionen im Bewilligungsprozess des Arbeitstitels ein als das deutsche Äquivalent. Dafür spricht auch eine explizite Festlegung von Rechtsmitteln, gegen die Entscheidungen der Regionalbüros des Arbeitsmarktservices in § 20g AuslBG vorzugehen.

Fraglich ist aber, ob sich diese Stellung auch positiv auf die Steuerung auswirken kann. Der Arbeitsmarktservice kann als Organisationssteuerung des Staates aufgefasst werden, da er selbstständig organisatorische Aufgaben im Bereich der Arbeitsmigration wahrnimmt. Dieses Steuerungsinstrument kann bei externen Effekten Informationsmängel und Anpassungsmängel helfen. Die Bestätigungs-, Prüf- und Anhörungsrechte des Arbeitsmarktservice laufen parallel zu den Regelungen in Deutschland, weshalb in diesem Bereich keine großen Unterschiede erwartet werden. Interessant ist allerdings das Recht des Regionalbeirats nach § 20 II 3 AuslBG, bei der Nichterfüllung bestimmter Voraussetzungen Ausnahmen gewähren zu können. Demnach können theoretisch etwaige Anpassungsmängel berücksichtigt und nach Prüfung des konkreten Falls außer Acht gelassen werden. Eine solche Maßnahme könnte nach dem dargestellten Verständnis zur Herabsetzung von schwerwiegenden Anpassungsmängeln führen. Daneben werden jedes Jahre etwaige Mangelberufe festgelegt (§ 13 I 1 AuslBG), wofür der Arbeitsmarktservice zu hören ist (§ 13 II AuslBG) und bei der Gelegenheit Anpassungsmängel (beispielsweise die Qualifikation) einbezogen werden. Durch dieses Handeln könnten für den Einzelfall auch externe Effekte für Migrierende herabgesetzt werden. Eine Stärkung der Stellung der Bundesagentur für Arbeit könnte sich in den richtigen Bereichen ebenfalls positiv auswirken.

Neben der Stellung des Arbeitsmarktservice können aber noch andere Möglichkeiten der Steuerung treten. So nutzt Österreich für die Definition der Voraussetzungen ein Punktesystem (bspw. § 12 AuslBG). Dabei werden nach den Vorgaben der Anlage A für besondere Qualifikationen Punkte vergeben.⁹¹⁴ Ein solches Punktesystem könnte als eine Art Information verstanden werden, da sie die Entscheidungsgrundlage und die Möglichkeiten vollkommen offenlegt und für jede/n einsehbar macht. Informationsgaben können, richtig ausgeführt, bei Informationsmängeln und im Bereich der externen Effekte hilfreich sein. Positiv bei dieser Informationsgabe ist, dass es sich um eine im Gesetz verankerte Offenlegung von Information handelt, da dies eher selten ist. Diese Informationsgabe könnte zumindest für Rechtssicherheit sorgen, da die Grundlagen, aber auch Veränderungen für jeden einsehbar sind (zumindest auf Deutsch und Englisch). Problematisch ist allerdings, dass es sich dabei nur um eine Art der passiven Informationsgabe handelt, weshalb keine umfassende Information von dieser Anlage erwartet werden darf.

Diese Anlage mit dem Punktesystem kann aber auch einen Einfluss auf externe Effekte haben. Zu wiederholen ist, dass externe Effekte automatisch dann generiert werden, wenn Gesetzgeber:innen tätig werden, da sie dann Verursacher:innen einer Situation sind, die zumeist die Bürger:innen allein betrifft. Durch die Festlegung der genauen Voraussetzungen und Punktzahlen werden externe Effekte auch auf die Migrierenden übertragen, indem nun genau festgeschrieben ist, welche Qualifikationen sie zu erfüllen haben. Anders ist dies beispielsweise in Deutschland. Für die Blaue Karte der EU werden in § 19a I AufenthG zwar auch Voraussetzungen und Qualifikationsmerkmale festgelegt, diese sind allerdings weniger und eingeschränkter. Daraus muss geschlossen werden, dass die Auswahl und die zugehörigen Kriterien für die Qualifikation sowie das Alter etc. von den Arbeitgeber:innen festgelegt werden und diese individueller und berufsbezogen sind. Solche Voraussetzungen könnten eventuell (gerade im gleichen Berufsfeld) einfacher zu erreichen sein als allgemein festgelegte Kategorien eines Punktecatalogs. Es ist demnach nicht auszuschließen, dass sich die externen Effekte aufgrund eines Punktecatalogs noch erhöhen können (wobei ein Gleichbleiben nicht ausgeschlossen werden darf). Jedenfalls führt diese Erkenntnis zumindest zu dem Schluss, dass eine Übertragung des Punktesystems in bestimmten Bereichen für eine Optimierung der Steuerung nicht unbedingt sinnvoll ist.

Neben die genannten Arten der Steuerung treten auch diverse Anzeigepflichten, beispielsweise in §§ 26, 27a AuslBG, sowohl von Arbeitgeber:innenseite, als auch von staatlicher Seite, die allerdings vor allem Informationsmängel und externe Effekte seitens des österreichischen Staats herabsetzen werden und deshalb wohl nicht über die deutschen Regelungen

⁹¹⁴ *Hanschitz*, Angewandtes Migrationsmanagement in Österreich und der Europäischen Union, S. 202.

hinausgehen würden.⁹¹⁵ Außerdem gelten durch § 29 AuslBG strenge Sanktionsregelungen vor allem für Arbeitgeber:innen, die den gleichen Effekt wie die Sanktionen anderer bereits dargelegter Normen haben könnten und deshalb durchaus positiv für den Bereich der externen Effekte zu beurteilen sind.⁹¹⁶ Im Bereich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes können demnach positive Merkmale für die Optimierung der Steuerungsfähigkeit gesehen werden.

d. Fazit

Die österreichischen Regelungen zeigen viele Parallelen zum deutschen Untersuchungsgegenstand auf, was aufgrund der gemeinsamen europäischen Grundlage nicht weiter verwunderlich ist. Doch zeigen die österreichischen Normen auch an manchen Stellen, wie die Steuerung von Migration strukturell verbessert werden könnte. So könnten Sanktionsmöglichkeiten zu einem weiteren Herabsetzen der externen Effekte für den deutschen Staat führen.⁹¹⁷ Zudem könnte eine Stärkung der Stellung der Bundesagentur für Arbeit in speziellen Bereichen dazu führen, dass Anpassungsmängel und externe Effekte für die Migrierenden herabgesetzt werden könnten, woran es nach der anfänglichen Analyse im deutschen Untersuchungsgegenstand fehlt.⁹¹⁸

Zusätzlich bestehen in der österreichischen Gesetzgebung Regelungen, die zielgerichtet auf Deregulierung aufbauen und damit im Vergleich gerade zur deutschen Rechtsordnung an bestimmten Stellen externe Effekte herabsetzen könnten.⁹¹⁹ Die österreichischen Normen bieten demnach zumindest Ansatzpunkte für eine Übertragung auf deutsches Recht. Gleichzeitig zeigt sich allerdings das schon mehrfach erwähnte Problem einer teilweise nicht problemorientierten Etablierung mancher Steuerungselemente, die sich auch in anderen Rechtsordnungen schon gezeigt hat.

5. Länderbericht Spanien

Spanien hat die Normen des Untersuchungsgegenstandes im Gesetz über die Förderung von Investitionen, dem Ley de Emprendedores (Entrepreneurs Bill), vor allem in Titel V umgesetzt, welcher im Folgenden auf Steuerungsinstrumente im Migrationsrecht untersucht werden soll.⁹²⁰

⁹¹⁵ Vgl. *Feik*, Fremdenrecht, 77, 115.

⁹¹⁶ Kapitel 3, IV, 4.

⁹¹⁷ Kapitel 3, IV, 4, c.

⁹¹⁸ Kapitel 3, IV, 4, c.

⁹¹⁹ Kapitel 3, IV, 4, a.

⁹²⁰ Ley de Emprendedores (Law 14/2013) vom 27.09.2013.

a. Entrepreneurs Bill

Auffällig an diesem Gesetz ist, dass es nicht vorrangig dazu dienen soll, Migration zu regeln. Viel mehr entspringt das nationale Gesetz laut seiner Präambel den Folgen der Wirtschaftskrise wie die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Spanien oder der Rückgang der wirtschaftlichen Kraft, die mit neuen Regelungen abgemildert werden sollen.⁹²¹ Dazu sollen auch die Regelungen des Untersuchungsgegenstands dienen, mit denen hochqualifizierte Personen angeworben werden sollen, um die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt zu stabilisieren. In Art. 61 ff. der Entrepreneurs Bill werden die Voraussetzungen für die Einreise der Hochqualifizierten dargelegt. Die Entrepreneurs Bill dient nicht vorrangig der Regelung von Migration, sondern der Stärkung der Wirtschaft. Aus diesem Grund befinden sich darin auch Regelungen, die nichts mit dem Migrationsrecht zu tun haben (beispielsweise Steuerregelungen und Investitionsregelungen). Aufgrund der Funktionalität des Rechtsvergleichs sollen diese vorerst unberücksichtigt bleiben und nur der Bereich des Migrationsrechts beleuchtet werden, bei dem allerdings auffällt, dass es kein einziges Steuerungsinstrument des New-Governance-Modells aufweist. Stattdessen sind die Normen betont einfach gehalten und stellen nur die einzelnen Voraussetzungen vor, wobei häufig direkt auf die zugrundeliegenden EU-Richtlinien verwiesen wird (vgl. Art. 62 II Entrepreneurs Bills). Die Normen informieren nicht über viel mehr als die Voraussetzungen, die von den Migrierenden erfüllt werden müssen, und dass ein solcher Antrag gestellt wird, über den der Staat entscheidet (Art. 76 Entrepreneurs Bill). Dies könnte der Situation geschuldet sein, dass die Normen gerade nicht in einem Migrationskontext zu verstehen sind, sondern in einem ausschließlich wirtschaftlichen Kontext bezüglich der Stärkung der Wirtschaft. Es bedeutet aber auch, dass für die vorliegende Untersuchung keine Verbesserungsvorschläge aus den spanischen Umsetzungsnormen übertragen werden können.

b. Fazit

Spanien sieht die Umsetzungsnormen in einem anderen Kontext als beispielsweise Deutschland, Österreich oder Finnland. Dies oder auch andere Gründe könnten daran beteiligt sein, dass die Struktur der Ausgestaltung der Umsetzungsnormen schlicht und mit anderem Fokus gestaltet ist, was aber auch bedeutet, dass keine Steuerungsinstrumente aus der spanischen Rechtsordnung abgeleitet werden können.

⁹²¹ Vgl. für den unterschiedlichen spanischen Ansatz im Migrationsrechtsbereich: *Fausser*, *Selective Europeanization: Europe's Impact on Spanish Migration Control*, 136, 145ff.

6. Länderbericht Italien

Italien gehört wie Spanien zum romanischen Rechtskreis und hat die Normen des Untersuchungsgegenstandes in zwei Gesetzen, dem Testo Unico sull'Immigrazione (Legislative Decree 286/1998 und im Decree of the President of the Republic 394/1999) umgesetzt.⁹²² Das ergänzende Gesetz liegt allerdings nicht in englischer Sprache vor, weshalb auf eine Analyse verzichtet werden muss. Dies ist allerdings insofern unproblematisch, als die meisten Umsetzungsnormen im Decree 286/1998 zu finden sind.

a. Decree 286/1998

Das Decree 289/1998 beinhaltet unterschiedliche Regelungen zur Migration nach Italien, die auf der einen Seite die Einreisemöglichkeiten regeln, auf der anderen Seite aber auch Integrationsnormen oder Strafnormen bei Zuwiderhandlungen beinhalten. Wie auch in Spanien gibt es kaum Vorschriften, die Steuerungsinstrumente enthalten. So wurde zwar laut Art. 2-bis Decree 289/1998 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich aus einem Minister:innenrat ergibt. Diese ist allerdings direkt dem Staat zuzuordnen, weshalb genauer untersucht werden muss, ob sie die Stellung eines Steuerungsinstrumentes nach dem New-Governance-Modell innehat.

Dieser Minister:innenrat arbeitet nach Art. 3 Decree 289/1998 mit verschiedenen anderen Gruppen wie Regionalvertretungen sowie Integrationsbeauftragten und Arbeitgeber:innenverbänden zusammen.⁹²³ Diese verhandeln über die Bedürfnisse und Regelungen für Migration, aber auch Aufnahmekapazitäten (Art. 3 III 286/1998), die zu bindenden Verträgen unterschiedlicher Art führen können, beispielsweise auch mit Herkunftsstaaten. Bei diesem Gremium könnte es sich um die Etablierung einer Struktur für normsetzende Absprachen oder um eine Netzwerkbildung handeln. Problematisch bleibt, dass die Seite der Migrierenden wie auch in der deutschen Gesetzgebung ebenfalls außer Betracht bleibt. Wie bei der Analyse der deutschen Normen aufgezeigt wurde, müssen die Steuerungsinstrumente problemorientiert an den Adressat:innen des Untersuchungsgegenstandes, also den Migrierenden, ausgerichtet sein. Dies ist vorliegend nicht der Fall, da wie in Deutschland Regelungen über die Migrierenden nicht mit den Migrierenden getroffen werden. Ob es durch solche Kooperationen zu einem Informationsfluss kommen kann, ist nicht aus dem New-Governance-Modell ableitbar, das andere Erfolgsfaktoren für viele Steuerungsinstrumente festlegt.

⁹²² Testo Unico sull'Immigrazione vom 25.07.1998.

⁹²³ Pannia/Federica/D'Amato, Italy – Legal And Policy Framework Of Migration Governance, S. 66; Perna, Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection. Italy case study, S. 15.

Ansonsten lässt sich festhalten, dass grundsätzlich den Regionen durch Gesetz Mitspracherechte übertragen werden (z. B. auch Art. 21 4-ter, 24 V Decree 289/1998), wobei nach dem New-Governance-Modell nicht abgesehen werden kann, inwiefern dies für die Steuerung nützlich ist. Art. 4 II Decree 289/1998 beinhaltet eine Vorschrift zur Informationsbereitstellung, die allerdings erst in Kraft tritt, wenn die Migrierenden mit dem italienischen Staat in Kontakt treten. Auch den Arbeitgeber:innen wird durch Art. 5 Decree 289/1998 keine größere Funktion zugeschrieben (Arbeitsvertrag wie in der deutschen Rechtsordnung). Wie in anderen Rechtsordnungen bestehen allerdings Strafnormen (Art. 10-bis ff. Decree 289/1998), die negative finanzielle Anreize in Form von Strafzahlungen für Schlepper:innen beinhalten, sich also nicht auf die Migrierenden beziehen.

Die Regelungen zu Einreise und Arbeit für Forscher:innen sind in der italienischen Rechtsordnung (Art. 27-ter Decree 289/1998) nahezu identisch mit der deutschen (§ 20 AufenthG a. F.). In beiden Staaten dürfen zwar die Forschungseinrichtungen über die Auswahl der geeigneten Kandidat:innen entscheiden, daneben treten aber noch Rechtsvorschriften, wie der genaue Annahmevertrag (§ 20 I a) AufenthG; Art. 27-ter III Decree 289/1998) oder die Verpflichtung der Forschungseinrichtungen zur Übernahme der Kosten (§ 20 II AufenthG; Art. 27-ter II c) Decree 289/1998).⁹²⁴

Interessant ist noch, dass in Art. 12 ff. Decree 289/1998 ein ganzer Abschnitt der Vorbeugung von irregulärer Migration gewidmet ist. Diese besteht allerdings fast nur aus den zuvor genannten Strafnormen und ist ansonsten vollkommen frei von Steuerungsinstrumenten nach dem New-Governance-Modell.

b. Fazit

Wie die spanische Rechtsordnung weist die italienische wenige Steuerungsinstrumente auf. Teilweise bestehen bestimmte Ansätze, die in der Analyse dargestellt wurden, allerdings bleiben diese weit hinter den Regelungsstrukturen der deutschen Rechtsordnung zurück. Aus diesem Grund können eher wenige Vorbilder aus dem italienischen Gesetz abgeleitet werden, welche die Steuerungs-fähigkeit der deutschen Normen erhöhen könnten.

⁹²⁴ Vgl. *Perna*, Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection. Italy case study, S. 13.

7. Länderbericht Polen

Polen hat die Regelungen zur Migration im Ustawy o cudzoziemcach (Act on Foreigners) festgehalten.⁹²⁵ Dieser enthält verschiedene Normen zu unterschiedlichen Arten legaler Migration sowie zum Asylrecht.⁹²⁶

a. *Act on Foreigners (AoF)*

Der Act on Foreigners ist ein sehr umfassendes Gesetz, welches detailreich verschiedene Aspekte der Migration regelt.⁹²⁷ Zu untersuchen bleibt aber, inwiefern Steuerungsinstrumente einbezogen wurden. Auffällig ist, dass zu Beginn in Art. 7 AoF auf die zuständigen Autoritäten verwiesen wird, die für den Bereich der Migration zuständig sind. Bei diesen handelt es sich ausschließlich um unterschiedliche staatliche Akteur:innen, was eher auf ein streng hierarchisches Top-down-Gesetz schließen lässt als auf einen heterarchischen Aufbau.⁹²⁸ Dieser erste Eindruck wird auch durch weitere Normen wie Art. 12, 16 ff. oder 21 f. AoF bestätigt, die ausschließlich staatliche Akteur:innen eine Handlungskompetenz zusprechen. Dadurch werden problemorientierte kooperative Steuerungsinstrumente wie neokorporatistische Absprachen, aber auch Netzwerke eher erschwert.

Dennoch sind spezielle Informationspflichten an verschiedenen Stellen wie Art. 22 VIII und 85 III- VIII AoF implementiert. Allerdings handelt es sich ebenfalls nur um Informationspflichten gegenüber dem polnischen Staat, die wie dargelegt die Informationsmängel der Migrierenden nicht herabsetzen können, oder um Informationspflichten gegenüber der EU, die in der Problemlage nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Im Bereich der Forschungsaufenthalte nach Art. 151 AoF werden ähnliche Vorgaben wie in Deutschland gemacht die sich aus der EU-Richtlinie ergeben. Besonders ist aber, dass gerade in Absatz I und VI weitere Voraussetzungen hinzugefügt werden, die den Entscheidungsspielraum der Forschungseinrichtungen verringern, weshalb in Zweifel gezogen werden kann, ob noch ein Ansatz für eine Organisationssteuerung des Staates besteht. Denn außerdem werden in Art. 152 II AoF Prüfungsrechte des Staates, welche die Forscher:innen betreffen, festgelegt, was dazu führt, dass die Entscheidungsmacht, wer von der Forschungseinrichtung eingestellt wird, nicht mehr allein bei den Einrichtungen liegt, sondern der Staat diese Entscheidungen

⁹²⁵ Ustawy o cudzoziemcach vom 12.12.2013.

⁹²⁶ Vgl. *Skowrońska*, *Serving or controlling? Conflicting logics of migration policy in Poland after the 2013 Act on Foreigners*, S. 117.

⁹²⁷ Vgl. *Radlinska*, *Roczniki (Annals) 2019*, 372.

⁹²⁸ Vgl. *Kicingier/Weinar/Górny*, *Advanced yet Uneven: the Europeanization of Polish Immigration Policy*, 181, 189f; *Skowrońska*, *Serving or controlling? Conflicting logics of migration policy in Poland after the 2013 Act on Foreigners*, S. 119.

kontrolliert. Diese Regelungen schränken den Entscheidungsspielraum der Forschungseinrichtungen erheblich ein, indem es die Kernkompetenz der Einrichtungen in diesem Bereich der Migration unter staatliche Kontrolle stellt. Ein Steuerungsinstrument in Form der Organisationssteuerung des Staates scheint demnach eher unwahrscheinlich zu sein oder tritt zumindest hinter die Regelungen aus Deutschland zurück.

Nach den für die Untersuchung relevanteren Regelungen zur Forschung folgen weitere Regelungen zur Informationsgabe wie in Art. 219 AoF, die allerdings nicht über die deutschen Regelungen hinausgehen. Auffällig ist, dass an keiner Stelle des Gesetzes ein Kooperationsverhältnis – auch nicht mit Arbeitgeber:innen – etabliert ist.⁹²⁹ In Art. 459 ff. AoF folgen Normen, die zum einen den Transporteur:innen die Pflicht auferlegen, die Einreisedokumente zu kontrollieren, und zweitens Strafen bei Nichtbeachtung festlegen.⁹³⁰ Diese Struktur ist schon aus anderen Rechtsordnungen bekannt, die jeweiligen Ausführungen haben aber auch gezeigt, dass die Integration der Transporteur:innen in den Kontrollprozess kein Steuerungsinstrument nach dem New-Governance-Modell darstellt.⁹³¹ Darüber hinaus ist der negative finanzielle Anreiz für Dritte nach den aufgestellten Erfolgsfaktoren nicht so effektiv, als wenn er sich gegen die Adressat:innen der Normen richten würde.

b. Fazit

Es handelt sich bei dem Act on Foreigners um ein umfassendes und systematisches Gesetz, was sicherlich auch der Neuschaffung im Jahr 2013 geschuldet ist. Dennoch arbeitet das Gesetz fast gar nicht mit Regelungsstrukturen in Form von Steuerungsinstrumenten des New-Governance-Modells, was für solch ein neues Gesetz ebenfalls erstaunlich ist. So bestehen zwar einzelne Steuerungsinstrumente, diese gehen in ihren Erfolgsfaktoren allerdings nicht über die in Deutschland bestehenden Regelungen hinaus oder die nationale Gesetzgebung setzt Erfolgsfaktoren, die in den Richtlinien durchaus angelegt sind, außer Kraft, indem sie die staatliche Einflussnahme gegenüber Privaten erhöht. Aus diesen Gründen eignet sich die polnische Rechtsordnung weniger als Vorlage zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes, da die Regelungen nicht über die des deutschen Untersuchungsgegenstandes hinausgehen.

⁹²⁹ Vgl. *Skowrońska*, *Serving or controlling? Conflicting logics of migration policy in Poland after the 2013 Act on Foreigners*, S. 119f.

⁹³⁰ *Kowalczyk/Prus*, *Administrative Sanctions in Immigration Law According to the Act on Foreigners (Poland)*, S. 162ff.

⁹³¹ Vgl. Kapitel 3, IV, 2, 3, 4.

8. Länderbericht Niederlande

Die Niederlande hat die Normen des Untersuchungsgegenstandes in Vreemdelingencirculaire 2000 (Aliens Act 2000) und Wet Arbeid Vreemdelingen (Foreign Nationals Employment Act/Ausländerbeschäftigungsgesetz) geregelt.⁹³² Aufgrund dessen sollen im Folgenden diese beiden Gesetze untersucht werden.⁹³³

a. *Aliens Act 2000*

Der Aliens Act 2000 regelt wie andere dargestellte Gesetze allgemein die Migration in die Niederlande, sowohl für den Bereich der legalen Migration als auch des Asyl. Auffällig ist, dass an sehr vielen Stellen auf Minister:innenkompetenzen oder andere Normen verwiesen wird, die beispielsweise Verwaltungsnormen erstellen sollen (vgl. Part 1 Section 2 Aliens Act 2000). Fraglich ist aber, inwiefern im Aliens Act 2000 Steuerungsinstrumente angelegt sind. In Section 2 Aliens Act 2000 ist die Rede von einem Advisory Committee on Aliens Affairs, welches beratende Tätigkeiten für die Entscheidungsträger:innen innehat (vgl. Section 2 IV Aliens Act 2000), bei dem es sich um eines der kooperativ angelegten Steuerungsinstrumente handeln könnte. Nach Section 2 II Aliens Act 2000 sind allerdings ausschließlich Ministeriumsmitarbeiter:innen Mitglieder des Committee, demnach direkt dem Staat zuzuordnen. Es finden keine Absprachen mit anderen Gruppen statt, wie es für problemorientierte und effektive Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell nötig sein würde. Dem Committee kann daher kein Steuerungsinstrument zugeordnet werden.

In Section 4 Aliens Act 2000 werden aber wie in anderen Normen auch Schlepper:innen bzw. Transporteur:innen in die Pflicht genommen, indem ihnen Kontrollpflichten, wie z. B. die einer Art Passkontrolle sowie die Kontrolle der Antragstellung zu Aufenthaltsgenehmigungen, übertragen werden.⁹³⁴ Bei einer solchen Übertragung könnte es sich, da es sich um Privatpersonen handelt, um eine Organisationssteuerung des Staates handeln.⁹³⁵ Diese ist allerdings von einer umfassenden Übertragung und Selbstorganisation eigener Belange geprägt. Vorliegend sollen die Transporteur:innen allerdings nur sehr eingeschränkt die staatlichen Vorgaben und deren Endergebnis kontrollieren. Sie haben aber keine eigenen Entscheidungspflichten oder Entscheidungsrechte. Es handelt sich deshalb nicht um eine Organisationssteuerung des Staates.

⁹³² Wet Arbeid Vreemdelingen vom 21.12.1994; Vreemdelingencirculaire 2000 vom 01.03.2001.

⁹³³ Vgl. *van Bennekom et. al.*, Report on the Netherlands, <https://repository.uibn.ru.nl/bitstream/handle/2066/93587/93587.pdf>.

⁹³⁴ *Scholten/Minderhoud*, European Journal of Migration and Law 10 (2008), 123, 124.

⁹³⁵ Vgl. *Scholten/Minderhoud*, European Journal of Migration and Law 10 (2008), 123, 125.

Ansonsten lassen sich im Aliens Act 2000 keine weiteren Ansatzpunkte für Steuerungsinstrumente finden. Eher ist das Gegenteil der Fall. Beispielsweise werden in Section 46 Aliens Act 2000 explizit nur direkte staatliche hierarchische Akteur:innen als im Bereich Migration Tätige benannt, was in einem krassen Gegensatz zum New-Governance-Modell und den Überlegungen der Governance-Theorien steht. In Section 54 Alien Act 2000 wird zwar noch Bezug auf die Migrierenden genommen, diese Regelungen sind allerdings ebenfalls in einem reinen Top-down-Verhältnis von Staat und Migrierenden angelegt und nicht in einem Kooperationsverhältnis, wie es manche Steuerungsinstrumente voraussetzen.

Nur den Transporteur:innen werden in geringem Umfang in Section 65 Aliens Act 2000, wie es auch in anderen europäischen Normen der Fall war, negative finanzielle Anreize in Form von Strafnormen angedroht. Diese können zwar externe Effekte herabsetzen, allerdings müsste wie bei den anderen Normen der Umweg über die Transporteur:innen als Dritte gegangen werden und die Maßnahme betreffen, nicht direkt die Adressat:innen der Normen, die Migrierenden. Der Aliens Act 2000 beinhaltet somit nahezu keine Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell.

b. Ausländerbeschäftigungsgesetz (ABG)

Weitere Steuerungsinstrumente könnten allerdings in den konkreteren Normen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zu finden sein, welches sich mit der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen befasst. Aber auch in diesem Gesetz wird die strenge Struktur eines Top-down-Verhältnisses konkretisiert. Ausnahme ist die nur partielle Einbeziehung der Arbeitgeber:innen, beispielsweise in Art. 6 und 9 ABG.

Besonders scheint bei diesem Gesetz auch zu sein, dass die Arbeitgeber:innen und nicht die Migrierenden die Arbeitserlaubnis jeweils beantragen müssen. Demnach wird die Kooperationsperson auf die Arbeitgeber:innen verlagert. Fraglich ist, ob dadurch eine Organisationssteuerung des Staates etabliert wurde. Die Arbeitgeber:innen haben insoweit ein eigenes Entscheidungsrecht, wenn sie aus dem Ausland für eine bestimmte Stelle anwerben wollen, und können das Verfahren zusätzlich direkt anhand der gesetzlichen Vorgaben durchführen. Problematisch ist, dass selbst diese Entscheidungen von Vorrangüberlegungen, wie z. B. in Art. 8 I a) ABG geprägt sind. Zudem haben die Arbeitgeber:innen zwar ein Entscheidungsrecht über die Auswahl, dies schlägt allerdings nicht auf den Aufenthaltstitel oder die Arbeitserlaubnis durch. Diese muss, wie in Art. 6 I ABG dargelegt ist, beim Staat beantragt werden.

Die Arbeitgeber:innen haben demnach einen zu geringen Spielraum an Entscheidungsbefugnissen, weshalb diese Eingliederung nicht als Organisationssteuerung des Staates verstanden werden kann. Weitere Steuerungsinstrumente sind nicht ersichtlich.

c. Fazit

Die niederländische Rechtsordnung bietet wie dargelegt ebenfalls keine nennenswerten verbesserten Steuerungsinstrumente, die über die Regelungen in Deutschland hinausgehen und deshalb auf die deutsche Rechtsordnung übertragen werden könnten. Dies ist vor allem dahingehend auffällig, dass die niederländische Rechtsordnung als eine solche gilt, in die Aspekte der Governance-Theorien schon Eingang gefunden haben.⁹³⁶ Daher überrascht es, dass die analysierten Gesetze einem strengen Top-down-Verhältnis ohne jegliche Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell folgen. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Problematik der fehlenden Etablierung von Steuerungsinstrumenten entweder in der Struktur des Europarechts oder des Migrationsrechts zu verorten ist.

9. Die strukturelle Steuerungsproblematik im europäischen Migrationsrecht

In dem vorstehenden Rechtsvergleich wurden acht europäischen Staaten unterschiedlicher Rechtssysteme dahingehend untersucht, ob und in welcher Qualität ihre Migrationsnormen Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell beinhalten.⁹³⁷ Festzuhalten ist, dass der Rechtsvergleich grundsätzlich der Prämisse folgte, die Steuerungsfähigkeit vor allem deutscher Normen zu verbessern, weshalb in erster Linie solche inhaltliche Strukturen, die übertragbar sein könnten, herausgearbeitet wurden. Deshalb wurden weitere „Steuerungsstrukturen“, die eine Steuerung eventuell sogar verhindern könnten oder offensichtlich keinen Steuerungseffekt nach dem New-Governance-Modell aufweisen würden, weniger beleuchtet, weil sie dem Ziel der Optimierung der Steuerungsfähigkeit nach dem New-Governance-Modell nicht dienen können.⁹³⁸ Auffällig und vergleichbar ist, dass manche Staaten (romanischer Rechtskreis) fast keine Steuerungsinstrumente verwenden, während dies in anderen Rechtskreisen eher vorgesehen sind (nordischer Rechtskreis, germanischer Rechtskreis).⁹³⁹ Positiv hervorzuheben ist, dass die Normen der meisten untersuchten Staaten partiell Steuerungsinstrumente aufweisen.

⁹³⁶ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 278.

⁹³⁷ Kapitel 3, IV.

⁹³⁸ Vgl. Kapitel 3, IV, 4, 7.

⁹³⁹ Kapitel 3, IV, 5, 6, 1, 2.

Es zeigt sich aber ein grundlegendes Problem, welches auch für die deutsche Rechtsordnung herausgearbeitet wurde. In den anderen EU-Staaten liegen im Bereich der Analysehypothesen ebenfalls keine problemorientierten Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell vor. Dies liegt daran, dass entweder die zur Verfügung stehenden Steuerungsstrukturen nicht vollumfassend etabliert wurden, z. B. Organisationssteuerung des Staates ohne weiten Entscheidungsspielraum, oder andere Erfolgsfaktoren fehlen, die explizit an der Steuerung von Migrierenden ansetzen würden, z. B. Einbindung der Migrierenden als Adressat:innen der Steuerung.⁹⁴⁰ Wie in Deutschland fehlt es demnach oftmals an grundlegenden Strukturen, die Steuerung etablieren können.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass eher weniger eine effektive Steuerung von Migration nach dem New-Governance-Modell vorliegt. Außerdem muss festgehalten werden, dass im Vergleich zu den deutschen Umsetzungsnormen die meisten EU-Rechtsordnungen nicht über die deutschen Regelungen hinausgehen, sondern oft sogar hinter diese zurückfallen.⁹⁴¹ In Bezug auf die Steuerung von Migration nimmt Deutschland durchaus eine positive Vorreiterrolle ein, was die gesamte Untersuchung allerdings vor ein Problem stellt.

Wie zu Beginn gezeigt wurde, steuern die Normen nicht in dem gewünschten Maß.⁹⁴² Denn nach wie vor bestehen massive Probleme im Bereich der Steuerung von Migration bzw. dem Migrationsmanagement allgemein.⁹⁴³ Selbst die besseren Normen in Deutschland, Finnland oder Schweden können diese Problematik nicht abfangen. Eine Nachbesserung der Normen hinsichtlich ihrer Steuerungsfähigkeit bleibt demnach nach wie vor nötig. Problematisch ist allerdings, dass keine vollständigen Vorbilder aus anderen Rechtsordnungen übertragen werden können. Vielmehr muss die Frage gestellt werden, ob das europäische Migrationsrecht hinsichtlich der Steuerungsfähigkeit ihrer Migrationsrechtsnormen ein grundsätzliches strukturelles Problem aufweist.

Dem könnte entgegengehalten werden, dass nicht alle Normen der anderen Länder das Ziel der Steuerung von Migration in gleicher Weise in den Vordergrund stellen – wie beispielsweise Deutschland (§ 1 I AufenthG) und Finnland (Präambel des AAF) – und aus diesen Gründen bei der Erstellung der Normen diese Mechanismen nicht berücksichtigt und einbezogen haben.⁹⁴⁴ Spätestens aber mit dem Vertrag von Lissabon von 2007 wurde mit Art. 79 I AEUV die Steuerung von Migration als Ziel für das europäische Migrationsrecht ausgegeben. Selbst wenn dieses unterschiedlich ausgelegt wird und nicht wortwörtlich in den einzelnen Rechtsordnungen

⁹⁴⁰ Vgl. Kapitel 3, IV, 2.

⁹⁴¹ Vgl. Kapitel 3, IV, 3.

⁹⁴² Kapitel 1.

⁹⁴³ Kapitel 1, I.

⁹⁴⁴ Kapitel 1; Kapitel 2, V, 3, a; Kapitel 3, IV, 2.

zu finden ist, sind doch nachfolgende Richtlinien unter dieser Norm mit deren Zielsetzung entstanden und Steuerung hätte in irgendeiner Form übertragen werden können oder müssen.

Diesbezüglich kann argumentiert werden, dass diese strukturellen Problematiken ausschließlich dem EU-Recht zuzuordnen sind und im Bereich der zielsetzenden Richtlinien besser gearbeitet werden müsste. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Rechtsvergleich sich nicht nur auf die Normen des EU-Untersuchungsgegenstandes bezogen hat, sondern auch die anderen nationalen Normen, welche in den vollständig untersuchten Gesetzen zu finden sind, einbezogen wurden.⁹⁴⁵ Es konnten aber keine wesentlichen Unterschiede zwischen den nationalen oder den EU-Normen in Bezug auf die Einführung von Steuerungsinstrumenten ermittelt werden. Es lässt sich demnach vermutet, dass die strukturelle Problematik für den gesamten Bereich des europäischen Migrationsrechts gilt.⁹⁴⁶

Dieses strukturelle Steuerungsproblem des europäischen Migrationsrechts ist für die vorliegende Untersuchung auf mehreren Ebenen von Bedeutung. Zunächst muss festgehalten werden, dass solche strukturellen Problematiken in einem großen Teils Europas verständlicherweise zu keiner optimalen Steuerung von Migration führen können, da die europäischen Rechtsordnungen nicht auf die optimale Steuerung ausgelegt sind.⁹⁴⁷ Demzufolge ist ein Fehlgehen der Steuerung von Migration keine Überraschung. Auf einer anderen Ebene bedeutet dies aber auch, dass für die Revision nicht nur Migrationsrechtsnormen herangezogen werden können, sondern steuerungsbezogene Faktoren aus anderen Rechtsgebieten übertragen werden müssen.

Festzuhalten bleibt, dass die fehlende Steuerungsfähigkeit der Migrationsnormen kein deutsches Problem zu sein scheint, sondern ein europäisches. Da das Ziel der Steuerung von Migration nach Art. 79 I AEUV aber ebenfalls ein europäisches ist, müssen weiterhin Lösungen für die Problemlage und das Ziel gefunden werden.⁹⁴⁸ Von daher ist zu überlegen, wie mit den Ergebnissen des Rechtsvergleichs umgegangen werden muss. Klar ist, dass das Migrationsrecht nicht nur „Vorgabengeber“ sein kann. Dennoch hat die Untersuchung gezeigt, dass durchaus Aspekte vorliegen, die mit einer leichten Modifikation zu einer effektiven Steuerung führen könnten. Demzufolge sollen die Ergebnisse des Rechtsvergleichs mit dem europäischen Migrationsrecht nicht außer Acht gelassen werden. Vielmehr muss es Aufgabe sein, diese vielversprechenden Aspekte gemäß Erfolgsfaktoren des New-Governance-Modells weiter zu verbessern und zu modifizieren.

⁹⁴⁵ Kapitel 3, III, 2.

⁹⁴⁶ Diese Annahme folgt vor allem daraus, dass auch einige Staaten ihre Asylgesetzgebung in den untersuchten Normen umgesetzt haben, und deshalb ein großer Bereich des europäischen Migrationsrechts abgebildet ist.

⁹⁴⁷ Besonders problematisch eventuell für den Bereich der Informationsmängel, da dies ein wesentliches Problem ist, welches von keinem der EU-Staaten bis jetzt gelöst wird, bei dem es aber eventuell gerade auf die Zusammenarbeit der 27 Mitgliedstaaten ankommt.

⁹⁴⁸ Kapitel 1.

IV. Rechtsvergleich mit nationalem Recht

Da aus dem vorangegangenen auf das Migrationsrecht in Europa bezogenen Rechtsvergleich keine erheblichen bzw. vollständigen Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Steuerungs-fähigkeit des Untersuchungsgegenstands abgeleitet werden konnten und zusätzlich noch ein strukturelles Problem der Steuerungs-fähigkeit der Migrationsrechtsnormen ersichtlich wurde, muss nun dargelegt werden, wie dennoch Optimierungsvorschläge für den Untersuchungs-gegenstand erarbeitet werden sollen.⁹⁴⁹ Methodisch soll an einem Rechtsvergleich festgehalten werden, da dieser die Möglichkeit bietet, etwaige Regulationsstrukturen in Form von Steuerungs-instrumenten nach dem New-Governance-Modell in angemessener Weise zu analysieren.⁹⁵⁰ Er-gänzend könnte explizit nach Normen gesucht werden, die effektive Steuerungsinstrumente nach dem New-Governance-Modell bereithalten.

Problematisch könnte in diesem Fall die Funktionalität der zu vergleichenden Normen sein, da nicht mehr der eigentliche Regelungsgehalt ausschlaggebend für die Rechtsvergleichung ist, sondern der strukturell inhaltliche Aufbau der Norm.⁹⁵¹ Für die Funktionalität könnte wiederum sprechen, dass nur das Vorliegen von effektiven Steuerungsinstrumenten in den jeweiligen Nor-men das Ziel und die Funktionalität der Steuerung von Sachverhalten garantiert. Demnach würde sich die Funktionalität aus der Annahme eines Steuerungszieles ergeben.

Ergänzt werden muss dies jedoch um einen weiteren strukturellen Ansatz der Rechtsverglei-chung, wie dies im ersten Vergleich der Fall war.⁹⁵² Aus praktischen Erwägungen ist es kaum sinnvoll, etwaige Funktionalität in den Vordergrund zu stellen, da in diesem zweiten Rechts-vergleich explizit nach besonders effektiven Regulationsstrukturen in Form der Steuerungs-instrumente gesucht werden muss.⁹⁵³ Die Struktur der vergleichenden Normen steht demnach besonders im Fokus und ist ausschlaggebendes Kriterium für den Rechtsvergleich.⁹⁵⁴ Für den Aufbau der Untersuchung bedeutet dies, dass vor allem die Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells den Vergleichsmaßstab bilden und deshalb in das Zentrum der Untersu-chung gestellt werden müssen.

⁹⁴⁹ Kapitel 3, IV, 9.

⁹⁵⁰ Kapitel 3, III.

⁹⁵¹ Forster, *Ancilla Iuris: Lage des Rechts* 2018, 98, 104; Vgl. *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsverglei-chung, S. 31ff.

⁹⁵² *Samuel*, *An Introduction to Comparative Law Theory and Methos*, S. 96.

⁹⁵³ *Samuel*, *An Introduction to Comparative Law Theory and Methos*, S. 98; Vgl. *Siems*, *Comparative law*, S. 297.

⁹⁵⁴ *Samuel*, *An Introduction to Comparative Law Theory and Methos*, S. 98; *Siems*, *Comparative law*, S. 298.

1. Finanzielle Anreize

Wie bereits ausgeführt bestehen finanzielle Anreize dann, wenn in positiver oder negativer Hinsicht finanzieller Druck auf Akteur:innen produziert wird, um diese zu einem bestimmten Handeln zu bewegen.⁹⁵⁵ Unterschieden werden kann zwischen positiven und negativen finanziellen Anreizen, je nachdem, ob eine finanzielle Förderung entsteht, oder finanzielles Potenzial einbehalten wird.⁹⁵⁶

a. Positive finanzielle Anreize

Eine Idee für positive finanzielle Anreize könnten die Prämienanreize aus §§ 14 SGB VII, 162 SGB VII und 84 III SGB IX sein.⁹⁵⁷ Danach können Prämien (aber auch Kosten) von den Berufsgenossenschaften an Arbeitgeber:innen ausgeschüttet werden, wenn diese präventive Maßnahmen ergreifen, die Arbeitsunfälle verhindern sollen.⁹⁵⁸ Interessant an diesem Konstrukt ist, dass verschiedene und nicht allein unmittelbar staatliche Akteur:innen in einem kooperativen Verhältnis arbeiten und so Prämien ausgeschüttet werden.⁹⁵⁹ Die Entscheidung über die Prämien ergibt sich aus den Satzungsregelungen der Berufsgenossenschaften und liegt demnach in deren Entscheidungsmacht.⁹⁶⁰ Dieses Konstrukt vereinigt Kooperation mit positiven finanziellen Anreizen. Problematisch ist, dass die positiven finanziellen Anreize nicht immer gegenüber den Arbeitnehmer:innen eintreten, die jedoch Adressat:innen des Schutzzwecks der Normen sind.⁹⁶¹ Demnach stehen auch hier nicht die Adressat:innen im Vordergrund. Trotzdem dienen die Normen dem Schutzzweck der Arbeitnehmer:innen und nicht allein dem Staat oder den Arbeitgeber:innen.⁹⁶² Dies kann demnach schon als eine Optimierung der Migrationsnormen empfunden werden, bei denen vor allem die Reduzierung der externen Effekte und Informationsmängel des Staates durch die mittelbare Einbeziehung der Migrierenden im Vordergrund steht. Zudem ist eine unmittelbare Einbeziehung von Migrierenden aufgrund der heterogenen

⁹⁵⁵ Kapitel 2, V, 5, a, j.

⁹⁵⁶ Kapitel 2, V, 5, a, j.

⁹⁵⁷ Siebtes Buch Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Unfallversicherung vom 07.08.1996, BGBl. I S. 1254; Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234; Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 162 SGB VII, Rn. 2; Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben-Winkler, § 84 SGB IX, Rn. 1.

⁹⁵⁸ Vgl. anhand von Beispielen aus der Fleischerei- oder ehemaligen Steinbruchs-Berufsgenossenschaft: *Institut für Arbeit und Gesundheit der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung*, Die wichtigsten Anreizsysteme der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, S. 9; Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 162 SGB VII, Rn. 29.

⁹⁵⁹ Vgl. Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 162 SGB VII, Rn. 29; Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben-Winkler, § 84 SGB IX, Rn. 4.

⁹⁶⁰ Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 162 SGB VII, Rn. 12.

⁹⁶¹ Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 162 SGB VII, Rn. 2.

⁹⁶² Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 162 SGB VII, Rn. 2; Neumann/Pahlen/Greiner/Winkler/Jabben-Winkler, § 84 SGB IX, Rn. 2.

Struktur dieser Gruppe grundsätzlich schwierig, weshalb eine mittelbare Einbeziehung eine bessere und realistischere Lösung sein könnte als keine Einbeziehung, und zwar vor allem dann, wenn dies innerhalb einer kooperativen Struktur wie vorliegend geschieht. Aus diesem Grund sollte die Steuerung gemäß §§ 14 SGB VII, 162 SGB VII und 84 III SGB IX nicht von vornherein ausgeschlossen werden. In dem konkreten Beispiel sind auch die Erfolgsfaktoren zumindest teilweise klar ersichtlich. So informiert beispielsweise der Normtext in § 14 SGB VII über das Normziel der Prävention von Arbeitsunfällen und die Arbeitgeber:innen können durch die Berufsgenossenschaften informiert werden.⁹⁶³ Außerdem muss die Höhe der Prämien so festgelegt werden, dass sie Steuerungswirkung entfaltet.⁹⁶⁴ Dies ist insofern für den Untersuchungsgegenstand problematisch, als die Prämien nicht unmittelbar vom Sozialrecht auf das Migrationsrecht übertragen werden können, sondern noch festgelegt werden müssten.

Ein weiteres Beispiel, bei welchem auch Privatpersonen Prämien verlangen können, ist der außer Kraft gesetzte § 33g EEG.⁹⁶⁵ Danach können Anlagenbetreiber:innen von den Netzbetreiber:innen Prämien für den direkt vermarkteten Strom erhalten. Der Begriff Prämie deutet auf einen positiven finanziellen Anreiz hin. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Prämie den Kaufanspruch bei Einspeisung in das Stromnetz ersetzt. Die Prämie dient somit nur der Vergütung, stellt aber keinen finanziellen Anreiz für die Nutzung dieses Konstrukts oder die Einhaltung bestimmter Regelungen dar. Aus diesem Grund kann diese Prämie nicht als positiver finanzieller Anreiz verstanden werden. Ansonsten ist aber besonders auffällig, dass positive finanzielle Anreize in Form von Förderungen oft nicht durch Gesetz, sondern andere Maßnahmen wie Subventionen festgelegt werden.⁹⁶⁶ Dies liegt vor allem daran, dass Förderungen und Subventionen nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes als positive Maßnahme für Bürger:innen unter bestimmten Voraussetzungen keiner Gesetzesgrundlage bedürfen.⁹⁶⁷

Hinzukommend ist aus steuerwissenschaftlicher Sicht problematisch, dass die finanziellen Maßnahmen oft nicht den unmittelbaren Adressat:innen von Normen wie den Migrierenden oder den von der Klimakrise Betroffenen, sondern anderen großen Verbänden, die nur als Dritte auftreten, dienen.⁹⁶⁸ Darüber hinaus bietet eine gesetzliche Verankerung oftmals eine längerfristige Festlegung und Sicherung (damit auch Steuerungswirkung) solcher Prämien.⁹⁶⁹

⁹⁶³ Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Ricke, § 14 SGB VII.

⁹⁶⁴ Vgl. auf Europäische Ebene: *Europäische Kommission*, Öko-Innovationen in den Mittelpunkt der Europäischen Politik rücken, https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-action-plan/union-funding-programmes_de.

⁹⁶⁵ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien vom 21.07.2014, BGBl. I S. 1066.

⁹⁶⁶ *Europäische Kommission*, Öko-Innovationen in den Mittelpunkt der Europäischen Politik rücken, https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-action-plan/union-funding-programmes_de.

⁹⁶⁷ *BVerwG*, Neue Juristische Wochenschrift 45 (1992), 2496-250, 2500; *Jarass*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 3 (1984), 473.

⁹⁶⁸ Zur Übersicht: *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Fördermittel für Flüchtlings- und Integrationsprojekte, <https://www.bpb.de/partner/akquisos/222387/foerdermittel>.

⁹⁶⁹ Vgl. *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, S. 47ff.

b. Negative finanzielle Anreize

Negative finanzielle Anreize können in unterschiedlicher Form vorliegen.⁹⁷⁰ Ein Beispiel für negative finanzielle Anreize könnte der Gesetzesentwurf zu Verbandssanktionen sein.⁹⁷¹ In diesem geht es darum, Verbände wie juristische Personen angemessen für den Bereich der Unternehmenskriminalität heranziehen zu können.⁹⁷² Danach können in Zukunft die Verbände für die Straftaten einer Person des Verbandes zur Rechenschaft gezogen werden (§ 3 VerSanG) und negative finanzielle Anreize in Form von Geldstrafen verhängt werden (§ 9 VerSanG).⁹⁷³ Um solche Strafen abwenden zu können, dürfen aber auch Milderungen nach § 17 VerSanG in Kraft treten, sofern der Verband sich an der Aufklärung beteiligt.⁹⁷⁴ Interessant sind diese Normen deshalb, weil nicht nur Einzelpersonen, sondern ein Verband für bestimmte Straftaten zur Rechenschaft gezogen werden können bzw. kann. Der negative finanzielle Anreiz übt demzufolge nicht nur Druck auf Einzelne aus, sondern auf den gesamten Verbund, der sich selbst kontrollieren kann. Daneben kann die Strafe abgewendet oder zumindest vermindert werden, wenn sich der Verband entsprechend verhält.⁹⁷⁵ Von Interesse könnten diese Regelungen dahingehend sein, dass der finanzielle Anreiz ebenfalls in Bezug auf ein Kooperationsverhältnis gesetzt werden kann. Auch soll die Strafandrohung vorliegend unmittelbar gegen das Problem wirken und sie sind durch die individuelle Festlegung der Strafhöhe flexibel anwendbar (vgl. § 9 VerSanG). Im Bereich des Migrationsrechts könnte untersucht werden, inwiefern Verbindungen wie die Verbände, die im vorliegenden Gesetz bestehen, herangezogen werden können und ob es sinnvoll ist, diese zu einer Steuerung von Migration mit dem Mittel des negativen finanziellen Anreizes zu zwingen.

⁹⁷⁰ Kapitel 2, V, 5, a.

⁹⁷¹ Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, Drucksache 19/23568 vom 21.10.2020; *Land Baden-Württemberg*, Kritik an Gesetzesentwurf zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/kritik-angesetzentwurf-zur-staerkung-der-integritaet-in-der-wirtschaft/>.

⁹⁷² Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, Drucksache 19/23568 vom 21.10.2020, 1; *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html.

⁹⁷³ Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, Drucksache 19/23568 vom 21.10.2020, 11, 13.

⁹⁷⁴ Gesetzesentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, Drucksache 19/23568 vom 21.10.2020, 16; *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html.

⁹⁷⁵ *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html.

2. Neokorporatistische Absprachen

Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei neokorporatistische Absprachen um den Versuch der Konsensbildung zwischen staatlichen und privaten Akteur:innen, welche allerdings oft keine bindende Wirkung entfaltet und deshalb selten direkt in Gesetzen geregelt sind.⁹⁷⁶ Dennoch kann die Möglichkeit zu Festlegung neokorporatistische Absprachen im Gesetzestext etabliert werden, um diese weiter aufzubauen.⁹⁷⁷ Neokorporatistische Absprachen sind im Verlauf der Zeit reduziert worden, was den Bereich der Vorbilder für den Untersuchungsgegenstand einschränken kann.⁹⁷⁸ Dennoch bestehen weiterhin einige Grundlagen, die als neokorporatistisch gelten und in denen auch Absprachen getroffen werden. Diese sind vor allem im kollektiven Arbeitsrecht zu finden, in dem den Gewerkschaften eine besondere Funktion zugeteilt wird.⁹⁷⁹

Die Grundlage ist in § 2 BetrVG zu finden, der besagt, dass Arbeitgeber:innen, Betriebsräte und Gewerkschaften zusammenarbeiten, um die Situation für Arbeitnehmer:innen und Betriebe zu verbessern.⁹⁸⁰ Den Gewerkschaften werden durch § 2 II BetrVG sogar Rechte zuerkannt und die Verhandlungsparteien sind weitgehend frei von Normregelungen (vgl. § 2 III BetrVG).⁹⁸¹ Eine weitere Ausgestaltung dieses „Zusammenschlusses“ findet sich in § 116 AFG.⁹⁸² Es wird also deutlich, dass sowohl bindende als auch nicht bindende Absprachen aus diesem Neokorporatismus hervorgehen. In Bezug auf die Erfolgsfaktoren kann zusammengefasst werden, dass diese größtenteils vorliegen, da die Gewerkschaften und vor allem Betriebsräte für das konkrete Unternehmen als monopolistische Verhandlungspartner:innen verstanden werden können, die Absprachen grundsätzlich auf einen Konsens abzielen und gerade Fragen um Tarifverträgen handlungsorientiert zugunsten der Arbeitnehmer:innen etabliert sind.⁹⁸³

Fraglich ist nur, ob der Faktor der Freiwilligkeit noch gegeben ist, da durch Gesetz festgelegt ist, dass Verhandlungen durchgeführt werden sollen und müssen. Dem kann allerdings entgegengehalten werden, dass zwar nicht die Zusammensetzung der Verhandlungsparteien bestritten werden kann, da diese durch Gesetz und Rechtsprechung festgelegt sind.⁹⁸⁴ Dennoch sind

⁹⁷⁶ Kapitel 2, V, 5, b.

⁹⁷⁷ *Lompe*, Gewerkschaftliche Monatshefte 1986, 280.

⁹⁷⁸ *Hartmann*, Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft 53 (1983), 106; Vgl. *Lompe*, Gewerkschaftliche Monatshefte 1986, 280.

⁹⁷⁹ *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 369.

⁹⁸⁰ Betriebsverfassungsgesetz vom 15.01.1972, BGBl. I S. 2518; Däubler/Klebe/Wedde-Berg, § 2 BetrVG, Rn. 38; Richardi-Richardi/Maschmann, § 2 BetrVG, Rn. 4–5.

⁹⁸¹ Vgl. Däubler/Klebe/Wedde-Berg, § 2 BetrVG, Rn. 74–97; Vgl. Richardi-Richardi/Maschmann, § 2 BetrVG, Rn. 66–70.

⁹⁸² Arbeitsförderungsgesetz vom 25.06.1969, BGBl. I S. 582.

⁹⁸³ Däubler/Klebe/Wedde-Berg, § 2 BetrVG, Rn. 52; Vgl. Richardi-Richardi/Maschmann, § 2 BetrVG, Rn. 73.

⁹⁸⁴ Vgl. Däubler/Klebe/Wedde-Berg, § 2 BetrVG, Rn. 64; Richardi-Richardi/Maschmann, § 2 BetrVG.

die Verhandlungspunkte gerade in § 2 BetrVG nicht abschließend geregelt, weshalb im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes die Freiheit zur Auswahl der zu verhandelnden Streitpunkte besteht.⁹⁸⁵ In diesen Bereichen sind die Verhandlungen demnach freiwillig.⁹⁸⁶ Die Einbeziehung von Gewerkschaften und vor allem der Betriebsräte in das Arbeitsrecht ist ein gutes Beispiel für die Implementation neokorporatistischer Absprachen in das Gesetz.⁹⁸⁷

Problematisch für den Untersuchungsgegenstand könnte allerdings sein, dass es sich vorliegend um den Bereich des Privatrechts handelt. Aus diesem Grund legt § 2 BetrVG nur eine Kooperation zwischen gesellschaftlichen Akteur:innen fest.⁹⁸⁸ Im Bereich des Migrationsrechts könnte dies dahingehend problematisch sein, dass der Staat wohl immer ein Beteiligter der Absprachen sein wird und deshalb aufgenommen werden müsste. Aus diesem Grund muss bei einer Übertragung überlegt werden, inwiefern solche Konstrukte im Bereich des öffentlichen Rechts etabliert werden können. Festzuhalten ist allerdings, dass auch schon angesichts der bestehenden Rechtslage im Migrationsrecht Arbeitgeber:innen oder den Hochschulen als privaten Akteur:innen Aufgaben und Pflichtstellungen übertragen wurden (vgl. § 16 AufenthG a. F.). Kooperationen und die Einbeziehung Privater sind dem Aufenthaltsgesetz demnach nicht fremd. Rein strukturell gehen die Normen des zivilrechtlichen Arbeitsrechts nicht wesentlich über bereits bestehende Machtübertragungen des Aufenthaltsgesetzes hinaus, weshalb keine wesentlichen Aspekte ersichtlich sind, die gegen das Arbeitsrecht als Vorbild für das Migrationsrecht sprechen.

Aber auch bei den neokorporatistischen Absprachen zeigt sich, dass diese eher selten effektiv im Gesetz etabliert sind, sondern eher Förderung durch unterschiedliche, nicht im Gesetz etablierte Projekte erfahren.⁹⁸⁹ Es liegt damit auch das Problem vor, dass dieses Steuerungsinstrument nicht langfristig in Gesetzesform festgeschrieben ist, sondern nur kurzfristig als Instrument dienen soll. Dies ist für den Ansatz der effektiven Umgestaltung der Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes problematisch, da dieser Ansatz auf eine nachhaltige und langfristige Verbesserung abzielt. Dennoch kann die Implementation der Arbeitnehmer:innenseite als neokorporatistische Absprache als Vorbild für den Bereich des Migrationsrechts verwendet werden, und es besteht daher ein etabliertes Beispiel für diesen Bereich, welches als Vorbild verwandt werden kann.

⁹⁸⁵ Däubler/Klebe/Wedde-Berg, § 2 BetrVG, Rn. 3.

⁹⁸⁶ Vgl. Richardi-Richardi/Maschmann, § 2 BetrVG, Rn. 2.

⁹⁸⁷ Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 371.

⁹⁸⁸ Vgl. Däubler/Klebe/Wedde-Berg, § 2 BetrVG, Rn. 42–70.

⁹⁸⁹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 370.

3. Regimebildung

Wie bereits dargelegt, können Regimebildungen zwischen staatlichen Akteur:innen und nicht staatlichen Akteur:innen unterschieden werden.⁹⁹⁰ Beispiele sind das Dopingregime des Internationalen Olympischen Komitees oder das Lufttransportregime der International Air Transport Association.⁹⁹¹ Im Bereich des Dopingregimes wird auf mehreren Ebenen dem internationalen Doping entgegenzuwirken versucht. So bestehen auf völkerrechtlicher Ebene mit Anti-Doping-Konventionen Verpflichtungen der Staaten, deren Regelungen innerstaatlich umgesetzt werden und die durch private Regelungen, beispielsweise der World Anti-Doping Agency, ergänzt werden, was zu einem umfassenden Schutz führen soll.⁹⁹² Ergebnisse solcher Kooperationen waren, die schon erwähnten Konventionen, aber auch das verbindliche Übereinkommen gegen Doping des Europarats und die Anti-Doping-Konvention der UNESCO.⁹⁹³

Auf der obersten Ebene bestehen demnach völkerrechtliche Verträge, deren Voraussetzungen in nationales Recht übertragen wurden und deren Verpflichtungen durch private Sportverbände umgesetzt werden. Auf diesen drei Ebenen kann in verbindlicher Gesetzgebung auch nach Regimen gesucht werden. Die Erstellung der völkerrechtlichen Vereinbarungen beinhaltet auch die Organisation der Parteien in einem Regime. Aufgrund einer fehlenden Rechtsgrundlage für die explizite Regimebildung im Bereich des Dopings soll jedoch auf eine Analyse verzichtet werden. Interessanter für den Untersuchungsgegenstand ist demgegenüber, wie in diesen völkerrechtlichen Vereinbarungen Regime angelegt sind.

Die Anti-Doping-Konvention des Europarats stellt eine eher kurze Konvention dar.⁹⁹⁴ Trotzdem könnte in Art. 3 der Europaratskonvention eine Regimebildung verlangt werden. Nach Art. 3 II der Europaratskonvention sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, eine Sportorganisation zu etablieren, welche die Konvention durchsetzen soll. Diese kann staatlich oder privat sein. Problematisch ist allerdings, dass es nach dem Wortlaut nur um die Übertragung von Aufgaben geht. Eine tatsächliche Verhandlung zwischen Staat und Organisation ist nicht vorgesehen, weshalb es sich wohl nicht um eine im Gesetz angelegte Regimebildung handeln kann. Daneben könnte in Art. 7 der Europaratskonvention eine Regimebildung etabliert sein, bei der

⁹⁹⁰ Kapitel 2, V, 5, d.

⁹⁹¹ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 387.

⁹⁹² Anti-Doping Convention vom 16.11.1989; Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport von 2005; Welt-Anti-Doping-Code von 2003; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Nationale Anti-Doping-Organisationen im internationalen Vergleich, <https://www.bundestag.de/resource/blob/410222/1727fd5be73fdd1fcb91dc2b57492af7/wd-10-083-14-pdf-data.pdf>.

⁹⁹³ Anti-Doping Convention vom 16.11.1989; Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport von 2005; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Nationale Anti-Doping-Organisationen im internationalen Vergleich, <https://www.bundestag.de/resource/blob/410222/1727fd5be73fdd1fcb91dc2b57492af7/wd-10-083-14-pdf-data.pdf>.

⁹⁹⁴ Anti-Doping Convention vom 16.11.1989.

die Staaten private Sportverbände zu Anti-Doping-Maßnahmen ermutigen. Jedoch ist Art. 7 Europaratskonvention nicht auf Kooperation ausgelegt, sondern beinhaltet eher Anweisungen des Staates an private oder staatliche Akteur:innen. Die Kooperationskomponente fehlt demnach.

In Art. 8 Europaratskonvention wird in zwar eingeschränktem Maß, aber eindeutig auf Kooperationsverhältnisse hingewiesen, vor allem zwischen den Vertragsstaaten (Art. 8 III Europaratskonvention). Danach sollen zumindest die Staaten untereinander bei der Erarbeitung der Kontrollinfrastruktur zusammenarbeiten und sich koordinieren. Dies spricht für ein Regime. Aus der Erstellung der Konvention ergibt sich auch, dass die Staaten änderungswillig sind. Allerdings ist nicht klar, inwiefern Expert:innen hinzugezogen werden oder wie häufig diese Kooperation angedacht ist. Das Vorliegen mancher Erfolgsfaktoren ist demnach fraglich.⁹⁹⁵ Dies muss allerdings nicht entscheidend sein, wenn diese Art von Regime ohnehin keine Vorbildfunktion für den Bereich des Untersuchungsgegenstandes einnehmen kann, was dann der Fall wäre, wenn das Regime nicht weiter problemorientiert etabliert ist. Vorliegend ist die Kooperation zwischen den Staaten etabliert und nicht zwischen den Adressat:innen, den Sportler:innen, die von ihre Verbände vertreten werden. Die Problemorientiertheit ist deshalb fraglich, sodass von einem weniger effektiven Regime für den Untersuchungsgegenstand ausgegangen werden muss. Für die beobachtende Begleitgruppe in Art. 10 Europaratskonvention würde Ähnliches gelten, da diese nur aus staatlichen Vertreter:innen besteht. Von daher ist in der europäischen Anti-Doping-Konvention zwar ein Regime angelegt, die konkreten Normen der Europaratskonvention spiegeln allerdings nicht alle Erfolgsfaktoren des New-Governance-Modells wider.

Daneben kommt aber noch die UNESCO-Konvention als Regimegeberin in Betracht.⁹⁹⁶ Diese umfassende Konvention regelt ebenfalls durch einen völkerrechtlichen Vertrag, wie in Zukunft mit der Problematik um Doping umgegangen werden könnte. Nach Art. 3 c) der UNESCO-Konvention verpflichten sich die Vertragsstaaten zwecks Erreichung des Ziels der Zurückdrängung von Doping dazu, mit anderen Organisationen – insbesondere der Welt-Anti-Doping-Agentur (WADA) – zusammenzuarbeiten, weshalb es sich um eine Festlegung zur Etablierung eines Regimes handeln könnte. Bei der WADA handelt es sich um eine teils intergouvernementale Organisation, bestehend aus mehreren Akteur:innen, was wie gerade beschrieben zu deren Koordination und Kooperation führt.⁹⁹⁷ Zudem ist der Wortlaut von Art. 3 c) UNESCO-Konvention nicht abschließend, sodass Regimebildungen zwischen Staat und Privaten zumindest nicht ausgeschlossen sind. Auch Art. 7 UNESCO-Konvention, welcher

⁹⁹⁵ Vgl. Kapitel 2, V, 5, d.

⁹⁹⁶ Internationales Übereinkommen gegen Doping im Sport von 2005.

⁹⁹⁷ *World Anti-Doping Agency, Governance, Funding, Anti-Doping Communit Who We Are*, <https://www.wada-ama.org/en/who-we-are>.

innerstaatliche Koordination nach den Voraussetzungen des innerstaatlichen Rechts vorschreibt, lässt ebenfalls eine Koordination von beispielsweise privaten Sportverbänden und dem Staat zu. In Art. 8 ff. UNESCO-Konvention werden wie in der europäischen Konvention ebenfalls Normen festgelegt, die allerdings nur die Vertragsstaaten dazu verpflichten, private Organisationen zum Handeln zu ermutigen, wobei die Kooperation jedoch nicht im Vordergrund steht.

Konkreter in Richtung eines Regimes geht Art. 13 UNESCO-Konvention, der explizit festlegt, dass die Vertragsstaaten die Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Organisationen zu fördern haben. Zwar kann daraus nicht automatisch auf ein Kooperationsverhältnis geschlossen werden, dennoch ist hervorzuheben, dass eine Zusammenarbeit von Staat und Privaten festgeschrieben wird. Darüber hinaus wird nach Art. 28 UNESCO-Konvention eine Konferenz der Vertragsparteien etabliert, die alle zwei Jahre zusammentritt und die Durchsetzung des Abkommens überwachen soll. Nach Art. 29 UNESCO-Konvention wird dieses Komitee auch von der WADA beraten und andere Akteur:innen wie der Europarat nehmen eine Beobachter:innenstellung ein. Problematisch ist allerdings, dass diese Gruppen nur als Beobachter:innen oder Berater:innen tätig werden und die Norm eher nicht auf ein Kooperationsverhältnis abzielt. Eine Regimebildung bleibt in diesem Zusammenhang demnach fraglich. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass auch die UNESCO-Konvention mehrere Aspekte und Normen bereithält, die auf eine Regimebildung im Bereich der Dopingbekämpfung hinweisen. Ausschließlich Art. 7 UNESCO-Konvention erfüllt allerdings die Voraussetzungen eines Regimes in größerem Umfang. Bei den anderen Strukturen fehlt es an bestimmten Voraussetzungen. Trotzdem weisen beide Konventionen Strukturen auf, die der Regimebildung zugeordnet werden und mit Modifikationen als Vorbild für den Untersuchungsgegenstand dienen könnten. Neben den internationalen Konventionen könnten Regimebildungen aber auch im nationalen Recht etabliert sein.

Der deutsche Staat hat 2015 ein nationales Anti-Doping-Gesetz erlassen, welches Regelungen über die Ausgestaltung oder Erschaffung von Regimen beinhalten könnte.⁹⁹⁸ Bei dem Anti-Doping-Gesetz handelt es sich allerdings um reine Strafvorschriften, die Verstöße gegen Dopingvorschriften regeln, beinhalten aber keine Regelungen über Regime. Zurückgegriffen werden könnten außerdem noch auf die Regelungen der nationalen Anti-Doping-Agentur.⁹⁹⁹ In diesem geht es allerdings um die konkreten Regelungen, wann Doping vorliegt und wie damit umzugehen ist beziehungsweise wie die Prüfverfahren und Dopingkontrollen bei Mensch und

⁹⁹⁸ Gesetz gegen Doping im Sport vom 10.12.2015, BGBl. I S. 2210.

⁹⁹⁹ Nationaler Anti-Doping Code von 2015.

Tier ablaufen, wodurch die Regelungen der WADA-Konvention für Deutschland anwendbar gemacht wurden.¹⁰⁰⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gerade auf internationaler Ebene vermehrt auf eine Kooperation gesetzt, und demnach Regime erlassen werden. Wie eingangs erwähnt handelt es sich zwar auch häufiger um Kooperationen zwischen Staaten, die aufgrund der fehlenden Problemorientiertheit im Bereich des Untersuchungsgegenstandes eher weniger in Betracht kommen. Daneben bestehen aber auch Ansätze, wie mit privaten Akteur:innen und Vertreter:innen der Adressat:innen innerhalb eines Regimes kooperiert werden kann, was für den Bereich des Untersuchungsgegenstandes interessant ist. Daneben handelt es sich um verbindliche Verträge, die deshalb auch nach ihrem Wortlaut als Vorbild für andere Gesetze dienen können. Der Vollständigkeit halber soll auch darauf hingewiesen werden, dass im Bereich der internationalen Konventionen zwischenstaatliche Regimebildungen ein häufiger zu sehendes Mittel sind. So bestehen ähnliche intergouvernementale Regime in Bezug auf die Rüstungskontrolle oder im Bereich des Klimawandels, deren Übertragung allerdings schwieriger bleibt.¹⁰⁰¹ Aus dem Bereich der Anti-Doping-Regime könnten sich teilweise Vorbilder für den Untersuchungsgegenstand im Migrationsrecht ableiten lassen.

4. Information, Beratung und Überzeugung

Im Folgenden sollen die Steuerungsinstrumente Information, Beratung und Überzeugung zusammen untersucht werden, weil es sich bei ihnen um eine direkte Art der Herabsetzung von Informationsmängeln handelt. Dennoch soll nochmals der Unterschied zwischen den Steuerungsinstrumenten hervorgehoben werden. Während bei Information und Beratung davon ausgegangen wird, dass bei den Steuerungsobjekten lediglich Informationen fehlen und bei Wissen über bestimmte Faktoren regelkonform gehandelt werden würde, ist es im Bereich der Überzeugung so, dass davon ausgegangen wird, dass selbst mit genügend faktenbasierter Information sich die Personen aufgrund anderer Erwägungen gegen ein regelkonformes Verhalten entscheiden könnten.¹⁰⁰² Im Bereich der Überzeugung geht es demnach auch um eine Veränderung von Ansichten.¹⁰⁰³ In diesem Bereich der Informationsmängel ist die Streuung der Probanden

¹⁰⁰⁰ Nationaler Anti-Doping Code von 2015, 7f.

¹⁰⁰¹ *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Montrealer Protokoll, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/chemikaliensicherheit-internationale-regelungen-montrealer-protokoll.html>; *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 387; *Intergovernmental Panel on Climate Change*, About the IPCC, <https://www.ipcc.ch/about/>.

¹⁰⁰² Kapitel 2, V, 5, c, e.

¹⁰⁰³ Kapitel 2, V, 5, c.

allerdings sehr hoch, was bedeutet, dass sowohl an den faktischen Informationsmängeln als auch an der Überzeugung gearbeitet werden muss (Abb. XXX, XXXI in Anhang 5).¹⁰⁰⁴

Die Überlegung besteht darin, Information, Beratung und Überzeugung in einem Normenkomplex zusammenzuführen, um diese Struktur umfassend für beide Probleme zu etablieren, da diese sich gemäß einigen Umfrageergebnissen immer wieder ändern könnten (Abb. XXXI in Anhang 5). Aufgrund dieser Variabilität ist auch nochmals zu betonen, dass nur die Grundlage für Informationsgaben im Gesetz festgeschrieben werden kann, die genaue Ausgestaltung allerdings der konkreten Situation angepasst werden muss und soll.¹⁰⁰⁵

a. Information und Beratung

Im Bereich von Information und Beratung war bei der vorherigen Analyse auffällig, dass aktive Informationspflichten vor allem vom Staat gegenüber den Migrierenden eingefordert werden, jedoch keine Informationspflichten seitens der Ankunftsstaaten oder anderer nationalen Akteur:innen bestehen.¹⁰⁰⁶ Allerdings ist in den meisten Ländern eine umfassende passive Informationsgabe feststellbar, die nicht normiert ist.¹⁰⁰⁷ Darunter fallen vor allem Information auf unterschiedlichen Websites oder auch gedruckte Informationsbroschüren.¹⁰⁰⁸ Aus diesem Grund soll sich bei der folgenden Analyse auf aktive Informationspflichten seitens des Staates konzentriert werden.

Als ein Beispiel kommt Art. 246 EGBGB in Betracht.¹⁰⁰⁹ Danach sind Unternehmen gegenüber Verbraucher:innen schon vor Vertragsschluss dazu verpflichtet, Informationen bezüglich des Kaufes zu geben, also, bevor eine rechtliche Bindung entsteht.¹⁰¹⁰ Problematisch ist, dass die Personen zuerst in Kontakt treten müssen. Dennoch könnte diese Art von Informationsgabe zu einem früheren Zeitpunkt stattfinden als die Informierung zum Zeitpunkt der Beantragung eines Visums. Zudem verdeutlicht dieses Beispiel gut, inwiefern der Staat auch privaten Akteur:innen Pflichten zur Steuerung auferlegen könnte, was wahrscheinlich auch im Bereich des öffentlichen Rechts möglich wäre.¹⁰¹¹ Bei der Auswahl dieser privaten Akteur:innen ist – als ein

¹⁰⁰⁴ Vgl. Kapitel 2, V, 4, a, (1), vi.

¹⁰⁰⁵ Vgl. Kapitel 2, V, 5 c, e.

¹⁰⁰⁶ Vgl. Kapitel 2, V, 5, e; Kapitel 3, IV. Dabei bestehen in den zugrundeliegenden Richtlinien teilweise Informationspflichten z. B. in Art. 11 RL 2014/36/EU oder Art 10 RL 2014/66/EU, diese treten allerdings erst nach Antragstellung in Kraft und wurden nicht effektiv von nationaler Seite umgesetzt, weshalb auf eine genauere Analyse an dieser Stelle verzichtet werden soll.

¹⁰⁰⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, Belgium - Member State summary; *Europäische Kommission*, Austria - Member State summary; *Europäische Kommission*, Germany - Member State summary.

¹⁰⁰⁸ Vgl. *Europäische Kommission*, Belgium - Member State summary; *Europäische Kommission*, Austria - Member State summary; *Europäische Kommission*, Germany - Member State summary.

¹⁰⁰⁹ Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche vom 18.08.1896, BGBl. I S. 2494.

¹⁰¹⁰ Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann-Busch, Art. 246 EGBGB, Rn. 10.

¹⁰¹¹ Vgl. Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann-Busch, Art. 246 EGBGB, Rn. 2.

Erfolgsfaktor – auf die Vertrauenswürdigkeit zu achten, die für den Bereich des Migrationsrechts gesondert analysiert werden müsste. Somit ist Art. 246 EGBGB eine interessante Vorbildnorm, die mit Modifikationen für den Bereich des Migrationsrechts etabliert werden könnte.

Ein weiteres Beispiel aus dem öffentlichen Recht könnte das Umweltinformationsgesetz (UIG) darstellen.¹⁰¹² Das Gesetz dient nach § 1 UIG dem Ziel, die Verbreitung von Umweltdaten (§§ 1 I, 2 UIG) durch den Staat zu fördern (§ 1 II UIG).¹⁰¹³ Diese Zielsetzung könnte auch für den Bereich der Problemlage des Migrationsrechts relevant sein, bei dem es ebenfalls darum geht, Informationen des Staates über Vor- und Nachteile bestimmter Migrationsarten weiter zu verbreiten. Das Umweltinformationsgesetz arbeitet nach § 3 UIG mit einem Anspruch auf Informationsgabe, also passiver Information, die durch einen Antrag durchgeführt werden muss (§ 4 UIG).¹⁰¹⁴ Dieser Teil, der ausschließlich auf passive Informierung setzt, bei dem die Adressat:innen dazu verpflichtet sind, die Informationen abzufragen, stellt wie dargelegt, nur einen Teilaspekt wirksamer Information dar und geht nicht beziehungsweise nur in der Frage um das Recht auf Information über die Normen im Migrationsrecht hinaus.¹⁰¹⁵

Allerdings wird in § 7 UIG dem Staat eine Handlungspflicht zur Verbesserung der Informationslage auferlegt.¹⁰¹⁶ Diese Norm etabliert teilweise eine aktive Informationsgabe, deren Modi in § 7 II UIG genauer beschrieben werden.¹⁰¹⁷ So sollen Veröffentlichungen über die Verfügbarkeit von Informationen (§ 7 II Nr. 2 UIG) sowie die Einrichtung von Datenbanken (§ 7 II Nr. 3 UIG) zu einer breiteren Information führen.¹⁰¹⁸ Die Norm legt fest, dass der Staat die Informationslage verbessern muss, und macht konkrete Angaben, wie dies geschehen soll. Damit ist § 7 UIG eine Etablierung aktiver Informationspflichten durch Recht, die allerdings insoweit flexibel ist, als sie nur einen Rahmen bietet, der von Situation zu Situation und von Akteur:in zu Akteur:in umgestaltet werden kann. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass diese Norm ein gutes Leitbild darstellt, aber dahingehend modifiziert werden müsste, wie Informationen verbreitet werden sollen, was bedeutet, dass eine Modifikation von Abs. 2 notwendig ist. Dennoch zeigt § 7 UIG, dass eine Verpflichtung des Staates zur Informationsgabe in gewissen Bereichen schon etabliert ist. Besonders ist im Bereich des Umweltinformationsgesetzes, dass durch die Kombination von passiven Informationsgaben zu Beginn und Verpflichtung zu

¹⁰¹² Umweltinformationsgesetz vom 22.12.2004, BGBl. I S. 1643.

¹⁰¹³ Gersdorf/Paal-Karg, § 1 UIG, Rn. 1a, 1b; Landmann/Hansmann/Rohmer/Bartsch/Beckmann-Reidt/Schiller, § 1 UIG, Rn. 3.

¹⁰¹⁴ Gersdorf/Paal-Karg, § 3 UIG, Rn. 6; Landmann/Hansmann/Rohmer/Bartsch/Beckmann-Reidt/Schiller, § 3 UIG, Rn. 4–9.

¹⁰¹⁵ Kapitel 2, V, 5, e.

¹⁰¹⁶ Vgl. Gersdorf/Paal-Karg, § 7 UIG, Rn. 1; Landmann/Hansmann/Rohmer/Bartsch/Beckmann-Reidt/Schiller, § 7 UIG, Rn. 4.

¹⁰¹⁷ Gersdorf/Paal-Karg, § 7 UIG, Rn. 2ff; Landmann/Hansmann/Rohmer/Bartsch/Beckmann-Reidt/Schiller, § 7 UIG, Rn. 8.

¹⁰¹⁸ Vgl. Landmann/Hansmann/Rohmer/Bartsch/Beckmann-Reidt/Schiller, § 7 UIG, Rn. 9.

Maßnahmen der aktiven Information, eine umfassende Informationsgabe nach den zuvor dargestellten sozialwissenschaftlichen Standards geschehen kann. Das Umweltinformationsgesetz ist demnach ein gutes Beispiel für umfassende Informationsgabe und kann als Vorbild für den Bereich des Migrationsrechts dienen. Für die Information gibt es demnach Beispiele, wie eine aktive Information aussehen könnte und außerdem eine umfassende Information nach sozialwissenschaftlichen Standards durch Recht etabliert werden kann.

Zu untersuchen ist aber auch, ob es eventuell Vorbilder für den Bereich der Beratung gibt, die in das Migrationsrecht übertragen werden könnten. Beispielsweise beinhaltet das Sozialrecht gemäß § 14 SGB I ein Recht auf Beratung,¹⁰¹⁹ was aber nicht automatisch zur Beratung von Personen führt, eventuell wird das Angebot nur häufiger gemacht. Dies ist allerdings eher spekulativ, weshalb darauf keine Argumentation aufgebaut werden sollte. Dennoch ergibt sich aus dem Recht auf Beratung wie im Fall der Informationsgabe zumindest auch eine Pflicht zur Beratung durch den Staat.¹⁰²⁰ Daneben wird die Pflicht zur Beratung nach § 14 SGB I aber den jeweiligen Leistungsträger:innen übertragen, was auf eine Einbeziehung von Körperschaften und Anstalten – vergleichbar mit den Hochschulen im Bereich der Organisationssteuerung des Staates – hindeutet.¹⁰²¹

Daneben geht § 61 VVG explizit auf die Beratungspflicht ein, und zwar zwischen Versicherungsvermittler:innen und Versicherungsnehmer:innen (eine ähnliche Norm besteht in § 504a I 3, 4 BGB in Bezug auf Darlehen).¹⁰²² Nach § 61 I 1 VVG sind Versicherungsvermittler:innen dazu verpflichtet, in bestimmtem Umfang über die abzuschließende Versicherung zu informieren und zu beraten.¹⁰²³ Auch wenn Versicherungsrecht weit vom Migrationsrecht entfernt ist, zeigt doch, dass auch auf private Akteur:innen Beratungspflichten übertragen werden können, um Beratung sicherzustellen. Gerade diese Einbeziehung von unmittelbar agierenden privaten Akteur:innen könnte auch für den Bereich des Migrationsrechts vorteilhaft sein. Im Bereich der Beratung zeigt sich demnach, dass diese Pflichten in den Normen vorhanden sind und (privaten) Akteur:innen auferlegt werden.

¹⁰¹⁹ Erstes Buch Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil vom 11.12.1975, BGBl. I S.3015.

¹⁰²⁰ Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 14 SGB I, Rn. 3.

¹⁰²¹ Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink § 12 SGB I; Körner/Leitherer/Mutschler/Rolf-Spellbrink, § 14 SGB I, Rn. 39.

¹⁰²² Gesetz über den Versicherungsvertrag vom 23.11.2007, BGBl. I S. 2631.

¹⁰²³ Langheid/Wandt-Reiff, § 61 VVG, Rn. 10.

b. Überzeugung

Wie gezeigt, bedarf es zumindest für langfristige Überzeugungen ebenso der Information, um die Personen von regelkonformem Handeln zu überzeugen.¹⁰²⁴ Bei der Etablierung von Überzeugungsarbeit geht es aber nicht allein um die Verankerung der Informationspflichten im Gesetz, sondern auch über den Inhalt der Information.¹⁰²⁵ Trotzdem ist Information ein Bestandteil von Überzeugung, weshalb in einem ersten Ansatzpunkt auf die Vorbildnormen aus dem Abschnitt zur Information und Beratung zurückgegriffen werden kann.¹⁰²⁶ Jedoch muss den Besonderheiten der Überzeugung gerade auch in Gesetzen Rechnung getragen werden. Dies könnte beispielsweise durch eine Festlegung von Überzeugungspflichten nach dem Vorbild von § 7 II UIG geschehen, bei dem festgehalten werden müsste, dass solche auf Überzeugung bezogenen Informierungen ausschlaggebend für die Steuerung von Migration sein können. Diese Normstruktur eignet sich gerade deshalb, weil sie nur die Rahmenbedingungen und Pflichten zur Überzeugung festlegt, dabei allerdings so genau ist, um eine effektive Überzeugung zu gewährleisten, gleichzeitig allerdings keine zu genauen Angaben über die Art der Überzeugung und die mitgeteilten Informationen geben würde. So würde zwar eine Pflicht zur Überzeugung etabliert werden, jedoch über die genauen Inhalte flexibel und je nach Problematik entschieden werden können. Dies bedeutet auch, dass Überzeugungen in den gleichen Normen und mit ähnlicher Struktur wie Informationspflichten etabliert werden könnten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf kurzfristige Überzeugungsmöglichkeiten einzugehen, die vor allem an Moralvorstellungen der Adressat:innen appellieren, um eine Steuerung zu erlangen. Diese kurzfristig wirkende Überzeugung stellt für das Migrationsrecht wahrscheinlich keinen besonders bedeutsamen Lösungsweg dar, und zwar aus zwei Gründen. Einerseits ist es schwierig, durch Normierung der Überzeugung im Migrationsrecht an die Moralvorstellungen der Migrierenden zu appellieren. Ein Vergleich des Arguments bezüglich des überlasteten Asylsystems mit den Migrationsgründen der Befragten zeigt, dass die Abwägung der Migrierenden eher nicht zugunsten der europäischen Staaten ausfallen (vgl. Anhang 3 Frage 7, letzte Frage). Andererseits sind Moralvorstellungen weltweit unterschiedlich (was auch die Umfrage teilweise zeigt (Abb. XXX, XXXI in Anhang 5), weshalb hohe Schwankungen bestehen. Daher soll der Fokus weiter auf einer langfristigen Überzeugung mit dem Mittel der faktenbasierten Veränderung von Ansichten zur Migration liegen.

¹⁰²⁴ Kapitel 2, V, 5, c.

¹⁰²⁵ Kapitel 2, V, 5, c.

¹⁰²⁶ Kapitel 3, V, 4, a.

5. Anzeige- und Genehmigungspflichten

Im Bereich der Anzeige- und Genehmigungspflichten wurde festgestellt, dass davon einige auch im Migrationsrecht und im Untersuchungsgegenstand bestehen.¹⁰²⁷ Diese sollen bei der Herabsetzung externer Effekte und Informationsmängel helfen.¹⁰²⁸ Problematisch bei den bestehenden Anzeige- und Genehmigungspflichten war allerdings, dass diese Pflichten nur für die Migrierenden gegenüber dem Staat gelten.¹⁰²⁹ Demzufolge können zwar externe Effekte und Informationsmängel für den Ankunftsstaat herabgesetzt werden, allerdings nicht für die Migrierenden, obwohl die externen Effekte und Informationsmängel bei diesen auch deutlich vorliegen.¹⁰³⁰ Demzufolge muss im Folgenden nicht grundsätzlich nur nach Anzeige- und Genehmigungspflichten als Vorbild gesucht werden, sondern diese müssen nach Übertragung die Problematik für die Migrierenden herabsetzen können. Dies bedeutet, dass nach Anzeige- und Genehmigungspflichten von Migrierenden, also den Adressat:innen einer Norm gesucht werden muss. Dies ist insofern problematisch, als dass sich der Staat selbst keine Anzeige- und Genehmigungspflichten auferlegt. Demzufolge gibt es auch rechtsgebietsübergreifend zwar Beispiele für Anzeige- und Genehmigungspflichten von Privaten gegenüber dem Staat, jedoch liegen keine stichhaltigen Beispiele vor, die als Vorbild herangezogen werden könnten. Anzustellen ist allerdings noch die Überlegung, ob private Anzeige- und Genehmigungspflichten als Vorbild dienen können. Als Beispiele könnten § 377 HGB und § 5 EntgFG erwähnt werden.¹⁰³¹ Nach § 377 HGB obliegt es Kaufleuten, etwaige Mängel anzuzeigen, damit ihre Mängelansprüche nicht entfallen.¹⁰³² Nach § 5 EntgFG müssen Arbeitnehmer:innen den Arbeitgeber:innen eine Krankheit und demnach Arbeitsunfähigkeit anzeigen, um den Entgeltanspruch zu behalten.¹⁰³³ In beiden Bereichen geht es um eine Anspruchssicherung aufgrund von Sonderregelungen. Diese Art von Struktur würde in Bezug auf das Migrationsrecht bedeuten, dass Ansprüche gegenüber den Migrierenden bestehen würden, was die Problematik für die Migrierenden nicht herabsetzen, sondern eher deren Verpflichtungen noch erhöhen würde. Auch eine mittelbare Übertragung dieser Vorbilder ist demnach ebenfalls schwierig und nicht umfassend problemorientiert, was zusammenfassend bedeutet, dass Anzeige- und Genehmigungspflichten zugunsten der Migrierenden und zur Lösung der eingangs beschriebenen Problemlage, eher abwegig erscheinen.

¹⁰²⁷ Kapitel 2, V, 5, f.

¹⁰²⁸ Kapitel 2, V, 5, f.

¹⁰²⁹ Vgl. Kapitel 2, V, 5, f.

¹⁰³⁰ Vgl. Kapitel 2, V, 5, f.

¹⁰³¹ Handelsgesetzbuch vom 10.05.1897, BGBl. I S. 1534; Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall vom 25.05.1994, BGBl. I S. 1014, 1065.

¹⁰³² Baumbach/Hopt-Leyens, § 377 HGB, Rn. 32.

¹⁰³³ Müller-Glöße/Preis/Schmidt-Reinhard, § 5 EntgFG, Rn. 5–8.

6. Normsetzende Absprachen

Normsetzende Absprachen sind, auch wenn der Begriff dies nicht vermuten lässt, grundsätzlich darauf ausgelegt, dass sie gerade nicht normbasiert sind.¹⁰³⁴ Dies könnte auf den ersten Blick dem Umstand widersprechen, dass vorliegend Steuerungsinstrumente in bindende Gesetze integriert werden sollen. Normsetzende Absprachen sind ebenfalls darauf angewiesen, dass sie etabliert werden können, und die jeweiligen Rechte oder Pflichten, normsetzende Absprachen treffen zu können, kann grundsätzlich gesetzlich festgeschrieben werden. Aus diesem Grund sollen Normen analysiert werden, die diese Möglichkeit bieten.

An Beispielen für Selbstverpflichtungen in Form von normsetzenden Absprachen mangelt es nicht.¹⁰³⁵ Problematisch ist aber, dass keine gesetzlichen Grundlagen bestehen, die dem Staat eine solche Absprache ermöglichen. Daraus kann also keine Struktur für den Untersuchungsgegenstand abgeleitet werden, sondern diese müsste nach den Vorgaben des New-Governance Modells unter Berücksichtigung der Erfolgsfaktoren entwickelt werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass es zwar genügend Vorbildabsprachen gibt, die für den Bereich des Migrationsrechts herangezogen werden könnten, allerdings bestehen keine gesetzlichen Grundlagen, die als Vorbild für die Etablierung von normsetzenden Absprachen im Untersuchungsgegenstand dienen könnten.

7. Organisationssteuerung des Staates

Im Bereich der Organisationssteuerung des Staates gibt es im Untersuchungsgegenstand schon zwei Beispiele mit der Eingliederung der Hochschulen in § 16 AufenthG a. F. und der Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit, beispielsweise in § 15a AufenthG a. F. Trotzdem sollen zumindest kurz abstraktere Beispiele analysiert werden, die eventuell als Vorbild dienen könnten. Allgemein bieten sich vor allem Gebietskörperschaften, Personalkörperschaften und Realkörperschaften als Verwirklichung der Organisationssteuerung des Staates an.¹⁰³⁶

Das klassische Beispiel für Gebietskörperschaften sind Gemeinden, die in Baden-Württemberg nach § 2 GemO selbstständig Rechte wahrnehmen.¹⁰³⁷ Zumindest durch Auslegung von § 2 GemO könnten Aufgaben der Migration den Gemeinden übertragen werden, welche diese in Eigenverantwortung ausführen könnten. Personalkörperschaften sind dagegen die

¹⁰³⁴ Kapitel 2, V, 5, g.

¹⁰³⁵ Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Beispiele für Freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, <https://www.bundestag.de/resource/blob/480084/7a54deeee5135d82f7df678d8456b1ea/wd-5-079-16-pdf-data.pdf>.

¹⁰³⁶ Dose, *Problemorientierte staatliche Steuerung*, S. 356.

¹⁰³⁷ Vgl. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 01.12.1999, LGBl. 2000, 581, ber. S. 698.

Berufskammern sowie Genossenschaften, aber auch die Hochschulen.¹⁰³⁸ Im Bereich der Kammern richten sich die Gesetzesgrundlagen für deren Tätigkeiten ebenfalls nach Landesrecht, so sind beispielsweise die Aufgaben der Kammern für Heilberufe in Baden-Württemberg in § 4 HBKG festgelegt.¹⁰³⁹ Als Drittes kommt die Einbeziehung von Realkörperschaften in Betracht, bei denen es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, die reale Liegenschaften haben.¹⁰⁴⁰ Ein Beispiel dafür ist die Industrie- und Handelskammer (IHK).¹⁰⁴¹ Die Tätigkeitsbereiche der IHK sind im Gesetz zur Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern geregelt (IHKG).¹⁰⁴² Gerade auch die Berufskammern und die IHK mit ihren arbeitsmarktbezogenen Handlungsprofilen können durchaus Akteur:innen für den Bereich der legalen Migration sein, da diese stark von der Arbeitsmigration geprägt ist.

Es zeigt sich somit, dass grundsätzlich noch weitere Körperschaften bestehen, durch die eine Organisationssteuerung des Staates und demnach eine heterarchische Steuerung ausgedehnt werden könnte. Die Kombination von bestehenden Leitbildern des Aufenthaltsgesetzes und weiteren Akteur:innen könnte dabei, sofern effektiv ausgestaltet, zu einer Optimierung der Steuerung nach dem New-Governance-Modell beitragen.

8. Netzwerke

Zuletzt soll auf den Bereich der Netzwerke eingegangen und untersucht werden, inwiefern diese in anderen Rechtsgebieten bestehen und ggf. übertragen werden können. Als Beispiel kann wiederum das Arbeitsrecht mit Art. 9 III GG und § 2 TVG dienen.¹⁰⁴³ Gewerkschaften sind dazu berechtigt, Tarifverträge in Kooperation mit den Arbeitgeber:innen auszuhandeln.¹⁰⁴⁴ Danach erarbeitet dieses aus Gewerkschaften und Arbeitgeber:innen bestehende Netzwerk autonom Tarifverträge, deren Besonderheit darin besteht, dass sie bindend sind.¹⁰⁴⁵ In diesem Bereich kann den Akteur:innen demnach weite Dispositionsfreiheit gewährt werden, die sie zur Regelung durch einen Konsens nutzen.

Erneut stellt sich allerdings die Problematik der Übertragung von privatrechtlichen Regelungen auf den Bereich des öffentlichen Rechts. Diesen Bedenken ist allerdings entgegenzuhalten, dass

¹⁰³⁸ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 356.

¹⁰³⁹ Gesetz über das Berufsrecht und die Kammern der Heilberufe vom 24.12.1994, LGBl. 1995, 313.

¹⁰⁴⁰ Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 356.

¹⁰⁴¹ *Industrie und Handelskammer*, Wir über uns, <https://www.ihk.de/die-ihk/wir-ueber-uns>.

¹⁰⁴² Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18.12.1956, BGBl. I S. 591.

¹⁰⁴³ Tarifvertragsgesetz vom 09.04.1949, BGBl. I S. 1323; Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. I S. 2048.

¹⁰⁴⁴ Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching-Waas, § 2 TVG, Rn. 1; Schmidt-Bleibtreu/Klein-Kannengießer, Art. 9 GG, Rn. 20.

¹⁰⁴⁵ Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching-Waas, § 2 TVG.

das Migrationsrecht grundsätzlich zwar dem öffentlichen Recht angehört, aber gerade Bereiche der legalen Migration und insbesondere der Arbeitsmigration von privaten Akteur:innen wie den Arbeitgeber:innen geprägt ist.¹⁰⁴⁶ Deren Einbeziehung ist schon im Bereich des Untersuchungsgegenstandes etabliert und die Veränderung würde demnach eher deren Dispositionsfreiheit als deren tatsächliche Eingliederung in das Migrationsrechts betreffen.

Daher bietet sich die legale Migration für diese Art von Netzwerken an, da die arbeitsrechtliche Prägung dieses Teils des Migrationsrechts dazu führt, dass beispielsweise die Mitwirkung von Gewerkschaften dazu genutzt werden könnte, alle beteiligten Akteur:innen in dem Netzwerk zu vereinen. Daneben ist diese Art von Netzwerk bewährt und müsste nur für einen weiteren Aufgabenbereich eröffnet werden, um auch die anderen Erfolgsfaktoren für die legale Migrationssteuerung zu erfüllen. Einer Einbeziehung eines Netzwerks nach arbeitsrechtlichem Vorbild sollte nicht von vornherein eine Absage erteilt werden.

V. Ergebnisse des Rechtsvergleich

Aufgrund der Besonderheiten des Rechtsvergleiches, dass Normen nach bestimmten Strukturen aus dem New-Governance-Modell hin untersucht werden mussten, ergab sich, dass ein Vergleich allein mit europäischem Migrationsrecht nicht genügt.¹⁰⁴⁷ Aus diesem Grund musste der Rechtsvergleich zweistufig gestaltet werden, indem zuerst europäisches Migrationsrecht mit Bezug (aber nicht ausschließlich) auf den Untersuchungsgegenstand nach Steuerungsinstrumenten hin analysiert wurde und auf einer zweiten Ebene rechtsgebietsunabhängig nach solchen Steuerungsinstrumenten gesucht wurde, die als Vorbilder für eine Modifizierung fungieren könnten.¹⁰⁴⁸ Zusammenfassend lässt sich für den untersuchten Bereich des Migrationsrecht sagen, dass zwar einige Steuerungsinstrumente vorliegen, diese allerdings ebenso wie die deutschen Steuerungsinstrumente in den Normen des Untersuchungsgegenstandes nicht immer problemorientiert etabliert waren.¹⁰⁴⁹

Aus diesem Grund sollte gezielt nach weiteren Steuerungsinstrumenten gesucht werden. Diese wurden aus anderen Rechtsbereichen herausgearbeitet und nach dem Vorliegen der Erfolgsfaktoren kurz analysiert, sofern dies möglich war, da eine abschließende Untersuchung erst anhand konkreter Modifikationen erfolgen kann.¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁶ Vgl. Kapitel 3, V.

¹⁰⁴⁷ Kapitel 3, IV, 9.

¹⁰⁴⁸ Kapitel 3, IV, V.

¹⁰⁴⁹ Kapitel 2, V, 5; Kapitel 3, IV.

¹⁰⁵⁰ Kapitel 3, V.

Obwohl einige Ansätze für Steuerungsinstrumente ausgemacht werden konnten, musste darauf hingewiesen werden, dass einige Ansätze ebenfalls einer Modifikation hin zu einer effektiveren Regelungsstruktur nach dem New-Governance-Modell bedürfen.¹⁰⁵¹ Aus diesem Grund sollen im Folgenden nochmals kurz die sich aus dem vorangegangenen Rechtsvergleich ergebenden Erkenntnisse tabellarisch zusammengefasst werden.

Tab. 4: Positive über die deutschen Regelungen (teilweise) hinausgehenden Steuerungsinstrumente aus dem Migrationsrecht (eigene Darstellung)

Fundstelle	Steuerungsinstrument	Modifikationsbedarf/ Problematik
Kapitel 5 Section 18 AAS (Schweden)	Ausnahmeregelungen zur Antragstellung aus dem Ausland in Form von Geboten zur Reduzierung von Anpassungsmängeln	Erweiterung der Ausnahmen (Gebote)
Kapitel 6 Section 7 AAS (Schweden)	Verteilung von Entscheidungsmacht auf staatliche Akteur:innen	Erweiterung auf Netzwerkakteur:innen etc., damit ein Steuerungsinstrument vorliegt
Kapitel 9 Section 3-3f. AAS (Schweden)	Einbeziehung der Transporteur:innen in den Kontrollprozess als Organisationssteuerung des Staats	Erweiterung der Entscheidungsmacht von Transporteur:innen wichtig, damit ein Steuerungsinstrument vorliegt (Organisationssteuerung des Staats)
Kapitel 12 Section 5 AAS (Schweden)	Negative finanzielle Anreize in Form von Strafnormen gegen Transporteur:innen	Keine direkte Wirkung auf die Adressat:innen
Kapitel 17 AAS (Schweden)	Aktive Informationspflichten	Gerade nur gegenüber dem Staat, Ausweitung auf Adressat:innen nötig.
Kapitel 3 Section 10, Kapitel 5 Section 7 und 8 AOS (Schweden)	Kooperation mit anderen staatlichen Akteur:innen vorgeschrieben	Erweiterung der Kooperation mit privaten Akteur:innen
Kapitel 6 Section 8-13, Kapitel 7 AOS (Schweden)	Aktive Informationspflichten durch verschiedene Akteur:innen	Erweiterung der Informationspflichten gegenüber den Adressat:innen der Steuerung
Kapitel 8 Section 5 AOS (Schweden)	Ausnahmeregelungen, wann Kosten für Antragstellungen entfallen können als positive finanzielle Anreize	Erweiterung der Ausnahmen nötig (Gebot)
Section 7 II, 69c, 75, 95a AAF (Finnland)	Aktive Informationspflichten des Staates bezüglich Migrierender	Erst nach Antragstellung zur legalen Migration

¹⁰⁵¹ Vgl. Kapitel 3, V, 8.

Section 49 AAF (Finnland)	Ausnahmeregelungen zur Antragstellung aus dem Ausland in Form von Geboten zur Reduzierung von Anpassungsmängeln	Erweiterungen der Ausnahmen (Gebot)
Section 54a II AAF (Finnland)	Art der Kooperation mit Innovation Funding Agency Business	Keine herausragende Stellung der Agency, sodass kein Steuerungsmittel vorliegt
Section 49 AAF, 52d AAF	Ausnahmeregelungen, die die Sphäre der Migrierenden und Arbeitgeber:innen mit aufnimmt	Als Ergänzung zu anderen Normen
Section 69b AAF (Finnland)	Kooperation mit den externen Services zur Entlastung der finnischen Botschaften	Erweiterung des Aufgabebereichs der Services, um eine Organisationssteuerung des Staates zu erlangen
Section 71 AAF (Finnland)	Kooperation mit Labour Market Organisations bei der Erschaffung der Einreisevorschriften	Kooperation führt nur zur Herabsetzung von Informationsmängeln auf staatlicher Seite, Adressat:innen müssen mit einbezogen werden
Section 78 AAF (Finnland)	Zusammenziehen von Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnis zur Herabsetzung von Externen Effekten seitens der Migrierenden	
Section 86a AAF (Finnland)	Integration von Arbeitgeber:innen	Zu geringe Entscheidungsmacht, weshalb kein Governanceinstrument vorliegt
Section 157 AAF (Finnland)	Ausnahmeregelungen zur Einreise ohne Registrierung für nordische Länder zur Herabsetzung von externen Effekten	Erweiterung solcher Ausnahmen nötig, um eine umfassendere Herabsetzung der externen Effekte zu erlangen
Section 172a AAF (Finnland)	Strafnormen gegenüber Transporteur:innen als negative finanzielle Anreize	Keine direkte Wirkung auf die Adressat:innen der Normen
Art. 11 ISC (Griechenland)	Einbeziehung von privaten Akteur:innen in die Migrationskontingentfestlegung nach dem Vorbild von normsetzenden Absprachen	Zu geringe Verhandlungsmacht der privaten Akteur:innen, Steigerung hin zu einem Netzwerk etc. nötig
Art. 45-47 ISC (Griechenland)	Herabsetzung der Einreisevoraussetzungen mit Ausnahmecharakter zur Herabsetzung der externen Effekte	Erweiterung der Ausnahmeregelungen für eine flächendeckende Herabsetzung der externen Effekte nötig
Art. 23 I ISC (Griechenland)	Einführung von negativen finanziellen Anreizen direkt gegenüber von Migrierenden	

Kapitel H ISC (Griechenland)	Strafandrohungen gegenüber Arbeitgeber:innen oder Transporteur:innen als negative finanzielle Anreize	Keine direkte Bezugnahme auf die Adressat:innen der Steuerung
Art. 115 ISC (Griechenland)	Vergabe von Visa ohne Beteiligung weiterer staatlicher Stellen wie der Bundesagentur für Arbeit, wodurch externe Effekte herabgesetzt werden können	
Art. 131 ISC (Griechenland)	Kooperation des staatlichen Social Integration Coordinating Committee mit einem Scientific Committee zur Problemlösung	Scientific Committee ist nicht frei, sondern wird vom Minister:innenrat gewählt und hat nur beratende Funktion
Art. 134 I ISC (Griechenland)	Kooperationen zwischen privaten und staatlichen Akteur:innen bezüglich die Problematiken zum Daueraufenthalt	Erweiterung der Stellung der privaten Akteur:innen nötig, sowie eine Übertragung in den Bereich der Steuerung vor Daueraufenthalt
§ 28 FPG (Österreich)	Beispiel für Deregulierung	Als Ergänzung zu anderen Normen
Art. 24a I Nr.2, IV FPG (Österreich)	Integration des Arbeitsmarktservices, welcher aus Vertreter:innen der Gewerkschaften und Kammern besteht, aber staatliches Organ ist	Etablierung als Prüfstelle mit geringem Entscheidungsspielraum, der in Richtung Regime oder Organisationssteuerung des Staates erweitert werden müsste
Art. 13 III NAG (Österreich)	Migrationsquotenfestlegung durch Kooperation zwischen staatlichen Akteur:innen	Eventuell als Regime zu klassifizieren, müsste aber problemorientiert zwischen Staat und Adressat:innen etabliert werden
Art. 12 NAG (Österreich)	Anzeigepflicht durch Quotenregelung über Migration	Nur Herabsetzung der Informationsmängel auf staatlicher Seite
Art. 23 NAG (Österreich)	Aktive Information über angemessene Migrationspfade	Erst nach Antragstellung
Art. 77 NAG (Österreich)	Negative finanzielle Anreize gegenüber den Migrierenden in Form von Strafnormen	
§ 20 AuslBG (Österreich)	Intensive Integration des Arbeitsmarktservices mit weitem Entscheidungsrechten zum Bewilligungsprozess	
Art. 3 289/1998 (Italien)	Kooperation des Minister:innenrats mit Regionalverbänden etc. ähnlich zu normsetzenden Absprachen	Stellung der Verbände zum Staat müsste zur Effektivität modifiziert werden
Art. 10-bis ff. 289/1998 (Italien)	Strafnormen gegenüber Schlepper:innen in Form von	Keine direkte Wirkung auf Migrierende

	negativen finanziellen Anreizen	
Art. 22 VIII AoF (Polen)	Aktive Informationspflichten	Nur gegenüber dem polnischen Staat
Art. 149 ff. AoF (Polen)	Integration von Transporteur:innen in den Prüfungsprozess bei Einreise	Erweiterung der Rechte von Transporteur:innen, um Governanceinstrument zu etablieren
Section 4 Aliens Act 2000 (Niederlande)	Transporteur:innen werden Kontrollpflichten bei der Einreise übertragen	Erweiterung der Rechte von Transporteur:innen, um Governanceinstrument zu etablieren
Section 65 Aliens Act 2000 (Niederlande)	Negative finanzielle Anreize gegenüber Transporteur:innen in Form von Strafnormen	Nicht direkt gegenüber Migrant:innen
Art. 6 und 9 ABG (Niederlande)	Kooperation mit Arbeitgeber:innen bezüglich der Antragstellung	Keine Entscheidungsmacht der Arbeitgeber:innen bezüglich der Migration

Tab. 5: Positive Ansätze von Steuerungsinstrumenten in anderen Rechtsgebieten

(eigene Darstellung)

Fundstelle	Steuerungsinstrument	Modifikationsbedarf/ Problematik
§§ 14 SGB VIII, 162 VII, 84 III SGB IX	<i>Positive finanzielle Anreize</i> für die Umsetzung präventiver Maßnahmen gegen Arbeitsunfälle und dem Ziel, die Sicherheit für Arbeitnehmer:innen zu verbessern	Keine positiven finanziellen Anreize direkt gegenüber den Adressat:innen, dafür aber Etablierung eines Kooperationsverhältnisses
§§ 3 ff. VerSanG	Strafnormen in Form von <i>negativen finanziellen Anreizen</i> gegenüber Verbänden zur Reduzierung von Unternehmenskriminalität	Keine negativen finanziellen Anreize direkt gegenüber den Adressat:innen, dafür aber Etablierung eines Kooperationsverhältnisses
§ 2 BetrVG	Kooperation mit Gewerkschaften zum Ziel der Verbesserung von Arbeitsbedingungen mit <i>neokorporatistischen Absprachen</i> als Ergebnis	Fokussierung auf den Bereich des Privatrechts mit privaten Akteur:innen
Art. 8 Anti-Doping Konvention des Europarats	<i>Regimebildung</i> zwischen den Vertragsstaaten wird festgelegt	Reine Kooperation zwischen Staaten, Förderung von Expert:innengremien etc. nötig
Art. 3c.) UNESCO Anti-Doping Konvention	<i>Regimebildung</i> zwischen Vertragsstaaten und WADA mit offenem Wortlaut	Einbeziehung von weiteren Akteuren oder Adressat:innen-vertreter:innen
Art. 7 UNESCO Anti-Doping Konvention	Festlegung von innerstaatlicher Kooperation in Form von <i>Regimen</i>	
Art. 13 UNESCO Anti-Doping Konvention	Festlegung von <i>Regimekooperation</i> zwischen staatlichen und privaten Akteur:innen	Verbindlichkeit fraglich
Art. 246 EGBGB	<i>Aktive Informationspflichten</i> von Verbraucher:innen vor Vertragsschluss	Fokussierung auf den Bereich des Privatrechts
§ 3 UIG	Anspruch auf Informationsgabe als <i>passive Informierung</i>	
§ 7 UIG	Verpflichtung des Staates zur Verbesserung der Informationslage mit konkreteren Vorgaben zur <i>aktiven Informierung</i>	
§ 14 SGB I	Festlegung eines <i>Beratungsrechts</i> mit Übertragung auf Leistungsträger:innen	
§ 61 VVG	<i>Beratungsverpflichtung</i> zwischen	

	Versicherungsvermittler:innen und Versicherungsnehmer:innen	
§ 7 II UIG	Festlegung von <i>Überzeugungspflichten</i> durch fachliche Informierung	
§ 377 HGB	<i>Anzeigepflichten</i> zwischen Privaten	Herabsetzung auf private Ebene, allerdings muss die Etablierung tatsächlich den Migrierenden dienen.
§ 5 EntgFG	<i>Anzeigepflichten</i> zwischen Privaten	Herabsetzung auf private Ebene, allerdings muss die Etablierung tatsächlich den Migrierenden dienen.
§ 2 GemO	Selbstorganisation der Gemeinden durch <i>Organisationssteuerung des Staates</i>	
§ 4 HBKG	Selbstorganisation der Kammern für Heilberufe durch <i>Organisationssteuerung des Staates</i>	
§ 1 ff. IHKG	Selbstregulierung der IHK durch <i>Organisationssteuerung des Staates</i>	
Art. 9 III GG, § 2 TVG	<i>Netzwerkbildung</i> bei den Verhandlungen von Tarifverträgen mit bindender Wirkung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber:innen	

VI. Zusammenfassung

Nachdem durch die interdisziplinäre Grundlagenarbeit festgestellt wurde, dass sich wenige steuerungsfähige Instrumente im Untersuchungsgegenstand befinden, mussten im vorliegenden Kapitel rechtliche Lösungsansätze zur Optimierung der Steuerbarkeit unter Anwendung des New-Governance-Modells erarbeitet werden. Grundsätzlich könnte eine Revision anhand von Leitbildern gestaltet werden, welche aus anderen Rechtsordnungen übernommen würden. Aus diesem Grund stellte sich die Rechtsvergleichung grundsätzlich als sinnvolle Verbesserungsmethodik heraus. Abweichend von einer üblichen funktionalen Rechtsvergleichung ergeben sich für die vorliegende Untersuchung allerdings Besonderheiten aus dem Zugriff mittels New-Governance-Modells auf die strukturelle inhaltliche Ebene. So schien es wenig sinnvoll zu sein die Rechtsvergleichung rein funktional auszugestalten, da dadurch die Gefahr bestünde, effektive Steuerungsinstrumente zu übersehen. Stattdessen musste die Rechtsvergleichung von einer Themenebene auf die inhaltlich strukturelle Ebene fokussiert werden, um die

Verknüpfung von theoretischem Fundament und rechtswissenschaftlichem Optimierungsansatz zu gestalten. Dies kann, wie dargelegt, durch die Gestaltung des Rechtsvergleichs als strukturelle Rechtsvergleichung geschehen.

Aus dem Rechtsvergleich von Migrationsrechtsnormen anderer Mitgliedstaaten auf der strukturell inhaltlichen Ebene ergeben sich im Wesentlichen drei Probleme. Teilweise waren in den Rechtsordnungen kaum Steuerungsinstrumente gemäß New-Governance-Modell zu analysieren. Daneben gehen viele Rechtsordnungen bezüglich der Steuerungsinstrumente nicht über die deutschen Regelungen hinaus, und Rechtsordnungen, welche einige Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells etabliert haben, fehlt es aufgrund der nicht vorliegenden Erfolgsfaktoren an einem ausreichenden Problembezug. Aus dem Rechtsvergleich ergibt sich daher, dass wenige Leitbilder aus anderen Rechtsordnungen für die Optimierung der Steuerungsfähigkeit deutscher Normen herangezogen werden können. Außerdem scheint das Ergebnis des Rechtsvergleichs darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Fehlen von steuerungsfähigen Faktoren im Migrationsrecht um ein gesamteuropäisches und nicht nur deutsches Problem handelt, weshalb ein strukturelles Steuerungsdefizit im europäischen Migrationsrecht zur legalen Migration vertortet werden kann, welches durch gezielte Etablierung von Steuerungsinstrumenten beseitigt werden muss. Dieses Ergebnis stellt auch die vorliegende Untersuchung vor die Herausforderung, weitere Leitbilder für die erforderliche Optimierung heranzuziehen. Aus diesem Grund musste der strukturelle Rechtsvergleich auf Normen anderer Rechtsgebiete ausgeweitet werden. Im Ergebnis konnten aus anderen Normen weitere Leitbilder von bereits partiell etablierten Steuerungsinstrumenten herausgearbeitet werden, welche für eine Optimierung von Migrationsnormen in Betracht kommen.

Zusammenfassend verdeutlicht das vorliegende Kapitel die konsequente Weiterführung des interdisziplinären Forschungsansatzes zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit der Normen des Untersuchungsgegenstandes innerhalb eines rechtswissenschaftlichen Ansatzes. Im Ergebnis bestehen Ansatzpunkte zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit des Untersuchungsgegenstandes in Form von Leitbildern aus dem europäischen Migrationsrecht und weiteren nationalen Rechtsgebieten.

Kapitel 4: Ausführung der verknüpften Ansätze

Nachdem der Rechtsvergleich unter Zuhilfenahme der Strukturen des New-Governance-Modell spezifische Leitbilder zur Umsetzung von Steuerungsinstrumenten in rechtlichen Normen aufgezeigt hat, müssen diese Leitbilder in einem nächsten Schritt zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit gemäß dem New-Governance-Modell in die Normen des Untersuchungsgegenstandes integriert werden. Für diese Anwendung ist auf der einen Seite der Versuch, die Instrumente in die Struktur der Normen einzuarbeiten von Bedeutung, auf der anderen Seite ist die Frage zu beantworten, inwiefern modifizierte Normen im rechtlichen Kontext realistischerweise Bestand haben dürfen. Deshalb müssen für die Umsetzung der verknüpften Ansätze zuerst konkrete Vorschläge über eine mögliche Integration der Steuerungsinstrumente erarbeitet werden, um diese anschließend im rechtlichen Kontext auf ihre Übereinstimmung mit höher-rangigem Recht zu überprüfen.

Für die konkrete Integration der Steuerungsinstrumente in die Normen des Untersuchungsgegenstandes ist zu wiederholen, dass bei der Analyse der Problematiken des New-Governance-Modells herausgearbeitet wurde, dass in allen der kategorisierten gesellschaftlichen Probleme auch Probleme im untersuchten tatsächlichen Migrationsgeschehen vorlagen.¹⁰⁵² Daraus ergibt sich, dass fast alle Steuerungsinstrumente, die analysiert wurden, auch für die Modifikation in Betracht kommen.¹⁰⁵³ Darüber hinaus waren aber Probleme im Bereich der Informationsmängel in der Umfrage besonders gravierend.¹⁰⁵⁴ Aus diesem Grund sollen insbesondere Steuerungsinstrumente fokussiert werden, die dazu in der Lage sind, Informationsmängel abzumildern. Bei diesen handelt es sich um die Steuerungsinstrumente aus neokorporatistischen Absprachen, der Regimebildung, der Überzeugung, der Information und Beratung, der Anzeige- und Genehmigungspflichten, normsetzenden Absprachen, der Gebote und Verbote, der Organisationssteuerung des Staates sowie der Netzwerkbildung.¹⁰⁵⁵

Es zeigt sich also, dass für die Beseitigung eines der größten Probleme (und auch ein schwierig zu lösendes Problem im tatsächlichen Migrationsgeschehen) doch einige Mittel zur Verfügung stehen, die in den Untersuchungsgegenstand einbezogen werden können. Im Folgenden sollen daher zuerst unter zur Zuhilfenahme des Rechtsvergleichs Beispielmodifikationen erstellt werden, die sich konkret an den bestehenden Normen und der jeweiligen Problematik der Ausgangslage orientieren, damit diese in einem weiteren Schritt konkret auf die Erfolgsfaktoren gerichtet werden können.

¹⁰⁵² Kapitel 2, V, 4.

¹⁰⁵³ Kapitel 2, V, 5.

¹⁰⁵⁴ Kapitel 2, V, 4, (4).

¹⁰⁵⁵ Kapitel 2, V, 5.

I. Nutzung der durch Rechtsvergleich erarbeiteten Vorbilder

Fraglich bleibt aber noch, inwiefern die herausgearbeiteten Vorbilder für die zu modifizierenden Normen nutzbar gemacht werden können. Wie die Tabellen 4 und 5 zeigen, konnten kaum Steuerungsvorbilder herausgearbeitet werden, die in vollem Umfang den Voraussetzungen der Problematiken oder Erfolgsfaktoren des New-Governance-Modells entsprechen.¹⁰⁵⁶

Daraus folgt, dass diese Vorbilder nicht unüberprüft und unverändert in die Normen des Aufenthaltsgesetzes übertragen werden können. Vielmehr müssen die Modifikationen aus drei Komponenten herausgearbeitet werden: den Vorbildern des europäischen Migrationsrechts, den Vorbildern anderer deutscher Rechtsgebiete und den Voraussetzungen des New-Governance-Modells, insbesondere der Erfolgsfaktoren, indem effektive Bestandteile aus den drei Gruppen der genannten Vorbilder kombiniert werden, um etwaige Problematiken, die in den Tabelle 4 und 5 zusammengetragen wurden, zu beseitigen.¹⁰⁵⁷ Die Erfolgsfaktoren bieten dabei den Rahmen, in dem geprüft werden kann, inwiefern die Vorbildnormen kombiniert oder verändert werden können. Das Ergebnis wird eine Modifikation sein, deren Grundlage in bestehenden Leitbildern fußt und die Effektivitätsvoraussetzungen des New-Governance-Modells beinhaltet, um eine Steuerung nach diesem Modell zu gewährleisten.

II. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die Bedeutung für die Modifikation

Der Bereich des Untersuchungsgegenstandes hat sich durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz allerdings stark verändert.¹⁰⁵⁸ Die Normen, die der Studie über die Steuerungs-fähigkeit zugrunde lagen, existieren daher teilweise nicht mehr in dieser Form. Dennoch musste die Analyse der Steuerungs-fähigkeit anhand der alten Normen durchgeführt werden, da die Steuerungs-fähigkeit sowie die Wirkung in der Gesellschaft nur durch eine Umfrage von schon in Kraft getretenen Normen untersucht werden kann. Jedoch würde es an dieser Stelle keinen Sinn ergeben, die Modifikationen an veraltete Normen anzulegen, die nicht mehr bestehen. Aus diesem Grund muss bezüglich der Modifikation mit den neuen Normen gearbeitet werden, die den Bereich des Untersuchungsgegenstandes regeln.¹⁰⁵⁹

¹⁰⁵⁶ Kapitel 3, VI.

¹⁰⁵⁷ Vgl. Kapitel 3, VI.

¹⁰⁵⁸ Vgl. Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 13.08.2019, BGBl. I S. 1307.

¹⁰⁵⁹ Im Bereich der Richtlinie zur Blauen Karte der EU wird gerade ebenfalls eine Erneuerung angestrebt, diese wird in Deutschland spätestens in zwei Jahren relevant werden: *Europäische Kommission*, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0378&qid=1620651019259&from=EN>; *Europäische Kommission*, EU Blue Card: Commission welcomes political agreement on new rules for highly skilled migrant workers, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2522.

Im Folgenden muss sowohl die alte als auch die neue Rechtslage zueinander in Bezug gesetzt werden. Dazu müssen in einem ersten Schritt die Unterschiede zwischen alten und neuen Normen herausgearbeitet werden und diese Veränderungen unter den Grundsätzen des New-Governance-Modells auf ihre Vorteile bezüglich der Steuerungs-fähigkeit dieser Normen hin untersucht werden. Sollte die Steuerungs-fähigkeit unter den Voraussetzungen des New-Governance-Modells nicht maßgeblich verändert worden sein, muss anhand der Ergebnisse des Rechtsvergleichs versucht werden, die abstrakten Vorbilder für Steuerungsinstrumente in die neuen Normen des Aufenthaltsgesetzes zu integrieren und zu etablieren. Am Ende stehen dann modifizierte Normen auf Grundlage der Optimierung der Steuerungs-fähigkeit durch das New-Governance-Modell, welche den aktuellen Rechtsstand verbessern können.

III. Studium

Zunächst sollen die Normen aus dem Bereich des Studiums modifiziert werden. In der alten Fassung des Aufenthaltsgesetzes befanden sich die Regelungen zur Einreise für ein Studium vorwiegend in § 16 AufenthG a. F. und wurden durch § 16a AufenthG a. F. über die Regelungen zur Mobilität von Studierenden ergänzt.¹⁰⁶⁰ Im Folgenden sollen zuerst die Neuerungen der neuen Gesetzeslage analysiert und beurteilt werden, um danach festzustellen, inwiefern Steuerungsinstrumente in die neue Rechtsordnung einbezogen werden müssen.¹⁰⁶¹

1. Rechtsänderungen der Normen zu Studium

Die Regelungen zur Einreise zwecks Aufnahme eines Studiums befinden sich nach der Rechtsänderung nicht mehr in § 16 AufenthG a. F., sondern in § 16b AufenthG.¹⁰⁶² In § 16b I AufenthG wurde der Wortlaut dahingehend verändert, dass nicht mehr an dieser Stelle im Normtext auf die Umsetzung der EU-Richtlinie verwiesen wird, sondern dies nun in § 16 VIII AufenthG beschrieben wird,¹⁰⁶³ sodass § 16b I AufenthG dadurch kürzer und übersichtlicher wird.¹⁰⁶⁴ § 16 IV AufenthG wurde dahingehend verändert, dass nunmehr grundsätzlich kein anderer Aufenthaltswitz mehr als das Studium bestehen darf.¹⁰⁶⁵ Dies und die Streichung von § 16 V AufenthG a. F. führt dazu, dass außerhalb des Studiums keine Möglichkeit für einen

¹⁰⁶⁰ Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 67.

¹⁰⁶¹ Kapitel 4, II.

¹⁰⁶² Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 b AufenthG; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 67.

¹⁰⁶³ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 6; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 b AufenthG, Rn. 95.

¹⁰⁶⁴ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 b AufenthG, Rn. 1.

¹⁰⁶⁵ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 6; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 b AufenthG, Rn. 58; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 71.

Aufenthaltstitel in der neuen Norm mehr besteht.¹⁰⁶⁶ Die genaueren Festlegungen von § 16 VI AufenthG a. F. sind deshalb nun in § 16b V AufenthG zu finden. Auch § 16 VII AufenthG a. F. wurde gestrichen. Die Änderung beinhaltet, dass die Grundstruktur und auch die Einbeziehung der Hochschulen an sich gleichgeblieben ist. Jedoch wurde die Stellung der Hochschulen auch durch die Rechtsprechung des EuGH gestärkt, weshalb sich aus § 16b AufenthG bei Annahme an einer Hochschule nun ein Anspruch auf Aufenthaltsgenehmigung ergibt.¹⁰⁶⁷

2. Modifikation von § 16b AufenthG

Fraglich ist allerdings, inwiefern § 16b AufenthG einer Modifikation bedarf, damit die Steuerungsfähigkeit der Norm verbessert werden könnte. In § 16b AufenthG, der den Zugang nach Deutschland für ein Studium regelt, ist in Bezug auf die Integration von Steuerungsinstrumenten schon dahingehend positiv zu bewerten, dass die Stellung der Hochschulen als Organisationssteuerung des Staates verstanden werden kann, was im Bereich der Informationsmängel, der externen Effekte und der Anpassungsmängel helfen kann.¹⁰⁶⁸ Durch die Stärkung der Entscheidungsmacht der Hochschulen hat sich dieses signifikant verbessert, da die Annahme an der Hochschule und die Entscheidung der Organisationssteuerung des Staates nun wichtigstes Kriterium für die Aufenthaltsgenehmigung ist. Gerade im Bereich der Herabsetzung der Informationsmängel konnte auch in Ansätzen in der Umfrage gezeigt werden, dass in diesem Bereich die Informationsmängel geringer ausfielen als in anderen Bereichen (Abb. XXIV in Anhang 5). Dies könnte als Hinweis auf ein wirksames Kooperationssteuerungsinstrument verstanden werden, das zudem gesetzlich festgeschrieben ist. Diese Freiheit der Hochschulen muss aber beibehalten werden, um die Organisationssteuerung gewährleisten zu können.

In § 16b AufenthG besteht nicht unbedingt der Bedarf, weitere Kooperationsmöglichkeiten einzubeziehen, weil die Kooperation bereits zwischen den Hochschulen und den unmittelbaren Adressat:innen, also den Migrierenden, stattfindet und sich daraus der Anspruch auf Aufenthaltsgenehmigung ergibt.¹⁰⁶⁹ In § 16b AufenthG besteht demnach bereits ein Steuerungsinstrument, welches auch dazu in der Lage ist, die Hauptproblematik der Informationsmängel herabzusetzen (was auch in der Praxis erkennbar ist). Es handelt sich in Anbetracht des Modells um die effektivste Norm des Untersuchungsgegenstandes, gerade weil auch die Erfolgsfaktoren des

¹⁰⁶⁶ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 6; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 b AufenthG, Rn. 1; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 67.

¹⁰⁶⁷ Vgl. *EuGH C-491/13 Ben Alaya* ECLI:EU:C:2014:2187; Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 6.

¹⁰⁶⁸ Vgl. Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 7; Vgl. Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 b AufenthG, Rn. 6.

¹⁰⁶⁹ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 6; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 b AufenthG, Rn. 5.

Steuerungsinstrumentes in § 16b AufenthG eingehalten werden.¹⁰⁷⁰ Daraus lässt sich aber auch ableiten, dass eine Modifizierung dieser Norm nicht unbedingt nötig und eventuell auch schädlich sein könnte, wenn dadurch die aktuelle Steuerungswirkung herabgesetzt werden würde. Modifikationen einer solchen Norm sind deshalb vorsichtig zu etablieren.

Problematisch und eine Modifikationsbedarf anzeigend, könnten allerdings die Streichungen in § 16b AufenthG sein. Wie gezeigt wurden die Möglichkeiten zur Verlängerung und zur Berufssuche in Deutschland aus dem Gesetz genommen. Die Umfrage hat allerdings ergeben, dass die meisten Migrierenden längerfristig in Deutschland bleiben möchten (zumindest länger als nur für die Dauer des Studiums, Abb. XV in Anhang 5). Durch diese Veränderung zu einem verkürzten Aufenthalt wurden im Gegensatz zu der alten Norm die Anpassungsmängel und die externen Effekte auf die Migrierenden in nicht unerheblichen Maß erhöht. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die neue Norm in § 16b AufenthG teilweise Probleme aus dem New-Governance-Modells schafft, die vorher nicht bestanden. Daraus könnte sich ergeben, dass das bestehende Steuerungsinstrument der Organisationssteuerung des Staates nun nicht mehr genügt, sondern zur Absicherung der Steuerungsfähigkeit von § 16b AufenthG versucht werden muss, mehr effektive Steuerungsinstrumente einzubeziehen. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Absätze zur Arbeitsplatzsuche nicht vollständig aus dem Aufenthaltsgesetz entfernt, sondern nur in § 20 AufenthG zusammengefasst wurden.¹⁰⁷¹

Dennoch könnte versucht werden, unterstützende Steuerungsinstrumente auch in § 16b AufenthG zu etablieren. In Betracht kommen könnte eine Einbeziehung von Überzeugungspflichten. Im Bereich der Überzeugung ist die Lage nach der Umfrage eher durchwachsen und müsste verbessert werden (Abb. XXX, XXXI in Anhang 5). Es könnte demnach sinnvoll sein, solche Überzeugungspflichten gerade an Stellen zu etablieren, bei denen eine reine Informationsgabe schon funktioniert, denn die Informationsgabe würde „nur“ um den Aspekt der Überzeugung erweitert werden. Die Etablierung an Stelle der Hochschulen erscheint deshalb besonders sinnvoll, weil die Umfrage gezeigt hat, dass die Information zu Studienmöglichkeiten auch Migrierende erreicht, die aufgrund der Qualifikation keine Möglichkeit der Studienaufnahme haben (Abb. XVI in Anhang 5). Es kann die Annahme getroffen werden, dass die Stellung der Hochschulen als Organisationssteuerung des Staates mit der engen kooperativen Verbindung zu einer grundsätzlichen Optimierung der Informationslage führen kann. Aus diesem Grund kann eine Überzeugung von legaler Migration in diesem Bereich langfristig eventuell gesamtgesellschaftlich wirken. Demnach sollte die Integration von Überzeugung in § 16b AufenthG angedacht werden.

¹⁰⁷⁰ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 6; Vgl. Dose, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 450.

¹⁰⁷¹ Vgl. Bergmann/Dienelt-Samel, § 20 AufenthG; Huber/Mantel-Dippe, § 20 AufenthG.

Als Vorbild liegen aus dem Bereich anderer Migrationsrechtsordnungen einige Beispiele vor, die eine aktive Information in unterschiedlichen Formen beinhalten.¹⁰⁷² Diese zeigen zwar eine Grundlage dafür, wie aktive Informationsverpflichtungen im Migrationsrecht bestehen können, sie sind allerdings, wie dargelegt, des Öfteren nicht problembezogen und lösen nur einen Teil der Informationsmängel.¹⁰⁷³ Zur Etablierung einer effektiveren Norm nach dem New-Governance-Modell muss demnach eine andere Vorbildnorm herangezogen werden, die weite Teile der Informationsgabe abbilden kann. Diese kann sich aus der zweiten Ebene des Rechtsvergleiches mit den nationalen Rechtsgebieten ergeben.¹⁰⁷⁴

Als Vorbild für die Eingliederung von Überzeugung könnte wie gezeigt § 7 II UIG dienen. Dazu müssten den Hochschulen wie in § 7 UIG explizit Informationspflichten auferlegt werden. Auch wenn die gesetzliche Festschreibung dieser Informationspflichten auf den ersten Blick als große Aufgabenübertragung erscheint, ist dem jedoch entgegenzuhalten, dass die meisten Hochschulen solche Informierungen und Kooperationen wohl schon betreiben. In der Praxis würde dies nicht zu wesentlich mehr Aufwand für die Hochschulen führen, sondern nur einen Teilaspekt regeln.

Die neuen Regelungen könnten dabei ebenfalls in § 16 b AufenthG integriert werden und könnten wie im Folgenden zusammengestellt formuliert werden.¹⁰⁷⁵

§ 16b Studium

*Beginn der Norm gekürzt,
weiter in Abs. 4 (...)*

(4) Während eines Aufenthalts nach Absatz 1 darf eine Aufenthaltserlaubnis für einen anderen Aufenthaltsweg ~~nur~~ auch zum Zweck einer qualifizierten Berufsausbildung, der Ausübung einer Beschäftigung als Fachkraft, der Ausübung einer Beschäftigung mit ausgeprägten

berufspraktischen Kenntnissen nach § 19c Absatz 2 oder in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erteilt werden. § 9 findet keine Anwendung.

Abs. 5-8 gekürzt, weiter in Abs. 9 (...)

(9) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Studieninformationen vor allem

gegenüber nationalen und internationalen Migrationsverbänden und Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1.

Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen bezüglich eines legalen Aufenthalts in Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen

¹⁰⁷² Kapitel 17 Aliens Act (Schweden), Kapitel 6 Section 8-14, Kapitel 7 Aliens Ordinance (Schweden), Section 7 II, 69c, 75, 95 a Aliens Act (Finnland), Art, 23 SRA (Österreich, Art. 22 VIII AoF (Polen).

¹⁰⁷³ Vgl. Kapitel 3, IV, 1.

¹⁰⁷⁴ Vgl. Kapitel 3, V.

¹⁰⁷⁵ Die Modifikationen des Gesetzestexts nach dem New-Governance-Modell sind farblich markiert.

Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Information über die Migration nach Deutschland aktiv gegenüber den genannten Organisationen hin.

2.

Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs

gegenüber den genannten Organisationen, beispielsweise durch

a) die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,

b) die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen in Bezug auf einen Aufenthalt in Deutschland,

c) die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder

d)

die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(10) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Informationen mit Bezug auf die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

IV. Schulbesuche und Sprachkurse sowie Praktika

Migration aufgrund von Sprachkursen und Schulbesuchen in Deutschland wurde ursprünglich in § 16b AufenthG a. F. geregelt und befindet sich nun in § 16f AufenthG.¹⁰⁷⁶ Die Regelungen zu Praktika innerhalb der EU lagen in § 17b AufenthG a. F. vor und befinden sich nun in § 16e AufenthG.¹⁰⁷⁷ Im Folgenden werden zunächst die Veränderungen dieser Normen dargestellt werden, anschließend wird auf etwaige Modifikationen eingegangen.

1. Rechtsänderungen der Norm zu Schulbesuchen und Sprachkursen

In § 16b AufenthG a. F. wurden systematisch dahingehend Veränderungen vorgenommen, dass er nun in § 16f AufenthG nur noch den Schulaufenthalt und nicht mehr die Ausbildung abdeckt.¹⁰⁷⁸ § 16b II, III, IV AufenthG a. F. wurden deshalb abgeschafft, weil sie sich auch mit

¹⁰⁷⁶ Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 92.

¹⁰⁷⁷ Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 91.

¹⁰⁷⁸ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 f AufenthG, Rn. 2; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 f AufenthG.

dem Aufenthalt für Berufsausbildungen beschäftigen, die nun an anderer Stelle geregelt sind.¹⁰⁷⁹

Die neuen Absätze von § 16f AufenthG setzen nun die Voraussetzungen für eine solche Einreise zum Schulaufenthalt fest.¹⁰⁸⁰ § 16f II AufenthG setzt vor allem eher strenge Voraussetzungen fest, welche die Schulen erfüllen müssen, wobei trotzdem der Ausnahmegehalt der Regelung herabgesetzt wurde.¹⁰⁸¹ So muss es sich für die Einreise nach § 16f AufenthG beispielsweise um eine Schule mit internationaler Ausrichtung handeln (§ 16f II Nr. 1 AufenthG).¹⁰⁸² Außerdem setzt § 16f III AufenthG fest, dass der Zweck des Aufenthaltes nur unter engen Voraussetzungen verändert werden darf.¹⁰⁸³ Nach § 16f IV AufenthG bleiben staatliche Absprachen von der neuen Regelung allerdings unberührt.¹⁰⁸⁴

2. Modifikation von § 16f AufenthG

Fraglich ist, ob oder wie § 16f AufenthG verändert werden könnte, um die Steuerungsfähigkeit nach dem New-Governance-Modell zu verbessern. Dabei soll, wie dargelegt, vor allem die Problematik der Informationsmängel primär beseitigt werden.¹⁰⁸⁵ Gerade kooperative Steuerungsinstrumente können den Effekt haben, Informationsmängel herabzusetzen. Der Rechtsvergleich mit anderen Migrationsnormen in EU-Mitgliedstaaten hat gezeigt, dass oftmals auf heterarchische Kooperation zwischen verschiedenen Akteur:innen gesetzt wird.¹⁰⁸⁶

Problematisch war dahingehend allerdings, dass diese Instrumente oftmals nicht problembezogen nach dem New-Governance-Modell etabliert waren und daher ebenfalls einer Modifikation bedürfen, damit ein effektives Steuerungsinstrument geschaffen wird.¹⁰⁸⁷ Die Normen können vor allem als Grundlage für weitere Überlegungen dienen.¹⁰⁸⁸ Für den vorliegenden Bereich besteht allerdings zudem die Beziehung zur deutschen Vorschrift des Studiums dahingehend, dass es sich bei beiden Normen um den Bereich der (schulischen) Ausbildung handelt. Aus diesem Grund könnte der Bereich der Hochschulen mit den Regelungen zur Einreise über ein

¹⁰⁷⁹ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 f AufenthG, Rn. 2; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 f AufenthG, Rn. 1.

¹⁰⁸⁰ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 f AufenthG, Rn. 2; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 f AufenthG, Rn. 12–14.

¹⁰⁸¹ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 f AufenthG, Rn. 7; Vgl. Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 f AufenthG, Rn. 22; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 92f.

¹⁰⁸² Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 f AufenthG, Rn. 7; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 f AufenthG, Rn. 22.

¹⁰⁸³ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 f AufenthG, Rn. 9; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 f AufenthG, Rn. 29; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 93.

¹⁰⁸⁴ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 f AufenthG, Rn. 12; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 f AufenthG, Rn. 42.

¹⁰⁸⁵ Kapitel 4, I.

¹⁰⁸⁶ Kapitel 6 Section 7 AAS (Schweden), Kapitel 3 Section 10, Kapitel 5 Section 7 und 8 AOS (Schweden), Section 54 II, 69 b, 71 AAF (Finnland), Art. 11, 131, 134 I ISC (Griechenland), § 20 AuslBG (Österreich), Art. 3 289/1998 (Italien).

¹⁰⁸⁷ Vgl. Kapitel 2, V, 7, 8; Kapitel 3, IV.

¹⁰⁸⁸ Kapitel 3, VI.

Studium als Vorbild herangezogen werden. Diese haben gezeigt, dass die kooperative Stellung der Hochschulen zur Herabsetzung von Informationsmängeln beitragen kann, auch über den studentischen Bereich hinaus. Die Änderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz haben die Organisationssteuerung des Staates durch die Hochschulen ebenfalls gestärkt.¹⁰⁸⁹

Es könnte versucht werden, die Schulen ebenfalls als Organisationssteuerung des Staates zu etablieren. Dies ist nach dem Wortlaut der Normen vorliegend noch nicht der Fall, da Unterschiede zwischen § 16f und 16b AufenthG dahingehend bestehen, dass die Schulen bis jetzt durch Gesetz noch nicht als Entscheidungsträgerinnen in den Auswahlprozess einbezogen werden.¹⁰⁹⁰ Daneben besteht weiterhin ein Ermessen der Auslandsvertretungen bezüglich der Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung nach § 16f AufenthG.¹⁰⁹¹ Dadurch entsteht zumindest strukturell durch Gesetz kein faktischer Anspruch auf Aufenthaltstitel, wie es im Bereich des Studiums nach § 16b AufenthG der Fall ist.¹⁰⁹² Den Schulen kommt demnach bis jetzt keine Entscheidungsmacht in Form einer Organisationssteuerung des Staates zu. In der Praxis müssen die Schulen aber ohnehin den Bewerbungsprozess durchführen, wenn Schüler:innen aus anderen Ländern eine deutsche Schule besuchen wollen. Es würde sich nicht um eine praktische Veränderung, sondern nur um eine rechtliche Veränderung der Stellung der Schulen im Gesetz handeln, die aber zu einer intensiveren Kooperation zwischen inländischen und ausländischen Schulen und Schüler:innen führen kann. Gerade auch im Hinblick auf die Erweiterung des Migrationskanals durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz könnte sich daraus ein effektives Steuerungsmittel ergeben.¹⁰⁹³ Dabei müsste der Wortlaut von § 16f AufenthG insofern kaum geändert werden, als die Entscheidungsmacht in § 16f I 1 AufenthG integriert werden könnte. So könnte die Entscheidungsmacht der Schulen etabliert, allerdings die Ermessensentscheidung nach dem Beispiel von § 16 V AufenthG beibehalten werden, sodass ein faktischer, aber nicht tatsächliche Anspruch auf Aufenthaltstitel entsteht. Darüber hinaus könnte nach dem Vorbild von § 7 II UIG ebenfalls eine Informationsverpflichtung für inländische Schulen ausgestaltet werden.

¹⁰⁸⁹ Kapitel 4, III.

¹⁰⁹⁰ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 f AufenthG; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 f AufenthG, Rn. 12.

¹⁰⁹¹ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 f AufenthG, Rn. 2; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 f AufenthG, Rn. 15.

¹⁰⁹² Bauer/Dollinger/Röcker-Samel, § 16 b AufenthG, Rn. 6.

¹⁰⁹³ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 f AufenthG, Rn. 6.

Daher könnte § 16f AufenthG wie im Folgenden ausgeführt modifiziert werden.

§ 16f Sprachkurse und Schulbesuch

(1) Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an Sprachkursen, die nicht der Studienvorbereitung dienen, oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch erteilt werden, **wenn er von der Bildungseinrichtung zugelassen worden ist.**

Eine Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an einem Schüleraustausch kann auch erteilt werden, wenn kein unmittelbarer Austausch erfolgt.

(2) Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Schulbesuchs in der Regel ab der neunten Klassenstufe erteilt werden, wenn in der Schulklasse eine Zusammensetzung aus Schülern verschiedener Staatsangehörigkeiten gewährleistet ist und es sich handelt

1. um eine öffentliche oder staatlich anerkannte

Schule mit internationaler Ausrichtung oder

2. um eine Schule, die nicht oder nicht überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert wird und die Schüler auf internationale Abschlüsse, Abschlüsse anderer Staaten oder staatlich anerkannte Abschlüsse vorbereitet.

(3) Während eines Aufenthalts zur Teilnahme an einem Sprachkurs nach Absatz 1 oder zum Schulbesuch nach Absatz 2 soll in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltzweck nur in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erteilt werden. Im Anschluss an einen Aufenthalt zur Teilnahme an einem Schüleraustausch darf eine Aufenthaltserlaubnis für einen anderen Zweck nur in den Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erteilt werden.

§ 9 findet keine Anwendung. Die Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen

1 und 2 berechtigt nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(4) Bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen der Länder mit öffentlichen Stellen in einem anderen Staat über den Besuch inländischer Schulen durch ausländische Schüler bleiben unberührt. Aufenthaltserlaubnisse zur Teilnahme am Schulbesuch können auf Grund solcher Vereinbarungen nur erteilt werden, wenn die für das Aufenthaltsrecht zuständige oberste Landesbehörde der Vereinbarung zugestimmt hat.

(5) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Bildungsinformationen vor allem gegenüber nationalen und internationalen Migrationsverbänden und Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Informierung über die legale Migration nach Deutschland aktiv gegenüber den genannten Organisationen hin.

2. Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs gegenüber den genannten Organisationen, beispielsweise durch

- a) die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,
- b) die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen in Bezug auf einen Aufenthalt in Deutschland,
- c) die Einrichtung öffentlich zugänglicher

Informationsnetze und Datenbanken oder

d) die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(6) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Informationen mit Bezug auf die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

3. Rechtsänderung der Norm zur Teilnahme an Praktika

Ursprünglich waren die Bedingungen für die Einreise zur Teilnahme an einem Praktikum in der EU in § 17b AufenthG a. F. geregelt. Nun sind sie wie dargelegt in § 16e AufenthG geregelt. Die Normen wurden wenig verändert.¹⁰⁹⁴ Allerdings wurden § 17b III, IV AufenthG a. F. gestrichen, der die Ablehnungsgründe schon in § 17b AufenthG a. F. aufnahm.¹⁰⁹⁵ Diese Änderungen haben dabei allerdings weniger Einfluss auf ein bestehendes Steuerungsinstrument, weshalb die Steuerungsfähigkeit von § 16e AufenthG problemlos untersucht und modifiziert werden kann.

¹⁰⁹⁴ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 f AufenthG, Rn. 1; Vgl. Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 e AufenthG, Rn. 3.

¹⁰⁹⁵ Teilweise verschoben nach § 80 V AufenthG.

4. Modifikationen von § 16e AufenthG

Im Bereich der Praktika wird nach § 16e AufenthG die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 AufenthG in den Entscheidungsprozess einbezogen. Dies ist grundsätzlich eine Organisationssteuerung des Staates, die nach der Analyse von § 39 AufenthG aber vor allem der Herabsetzung von Problematiken auf deutscher staatlicher Seite dient und nicht der Herabsetzung der Problematiken bei den Migrierenden.¹⁰⁹⁶ Demnach muss durch Modifikationen versucht werden, die Migrierenden mehr in den Prozess einbeziehen und deren Hauptproblematiken der Informationsmängel aufzulösen.

Auffällig im Wortlaut von § 16e I AufenthG ist weiterhin, dass kein Ermessen der Behörden besteht, welches durch § 16e AufenthG selbst etabliert wird.¹⁰⁹⁷ Vielmehr ergibt sich bei Vorliegen der Voraussetzungen wieder ein faktischer Anspruch auf Aufenthaltsgenehmigung.¹⁰⁹⁸ Eine Ermessensentscheidung besteht erst durch die Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit durch § 39 AufenthG. Es könnte überlegt werden, die Beteiligung der Bundesagentur vollständig aus § 16e AufenthG herauszunehmen, da so ein Anspruch auf Aufenthaltstitel der Migrierenden entstehen würde, sofern sie die Voraussetzungen gemäß § 16e I AufenthG erfüllen. Dies könnte zur Herabsetzung von Anpassungsmängeln, Ungewissheiten und externen Effekten von Migrierenden führen.

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die Einbeziehung der Bundesagentur für Arbeit zumindest der Herabsetzung von Problematiken auf staatlicher Seite dienen kann. Eine Ausnahme könnte zu mehr externen Effekten und Informationsmängeln auf staatlicher Seite führen. Dies wäre nach dem New-Governance-Modell ebenfalls kontraproduktiv. Es gilt nach wie vor der Grundsatz, dass positive Strukturen nach dem New-Governance-Modell nicht "herausmodifiziert" werden sollen. Zu überlegen ist deshalb, ob an anderen Stellen die Problematiken der Migrierenden durch Gesetz herabgesetzt werden können.

So könnte nach dem gleichen Verfahren wie bei den Hochschulen und den Schulen vorgegangen werden. Die Praktikageber:innen, deren Aufgabe zumindest in § 16e I Nr. 2 AufenthG angelegt ist, könnten in der strukturellen Funktion der Hochschulen auftreten. Durch die Übertragung von Entscheidungsmacht auf die anderen private Akteur:innen könnte wiederum das Mittel der Organisationssteuerung des Staates etabliert werden, was die Informationsgabe verbessert sowie externe Effekte und Anpassungsmängel beseitigt. In § 16e AufenthG würden allerdings nicht die Hochschulen die Entscheidung über ein Praktikum fällen, sondern die

¹⁰⁹⁶ Kapitel 2, V, 5, i.

¹⁰⁹⁷ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 e AufenthG, Rn. 3.

¹⁰⁹⁸ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 e AufenthG, Rn. 3; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 e AufenthG, Rn. 15.

jeweiligen Praktikumsinstitutionen. Demnach würden diese privaten „Arbeitgeber:innen“ in den Bereich der Organisationssteuerung des Staates einbezogen werden.

Dies stellt insofern eine Neuerung dar, als private Akteur:innen bisher im Untersuchungsgegenstand noch nicht in Form der Organisationssteuerung aufgenommen wurden, sondern nur Körperschaften wie Schulen und Hochschulen. Dennoch gibt es aber Beispiele wie Kapitel 9 Section 3-3f Aliens Act 8 (Schweden), in denen private Transporteur:innen einbezogen werden, oder Section 86a Aliens Act (Finnland), mit dem Arbeitgeber:innen in den Kontrollprozess einzubeziehen versucht werden.¹⁰⁹⁹ Daneben treten nach § 4 HBKG oder §§ 1 ff. IHKG andere Körperschaften, die sich zumindest im Themenbereich des Arbeitsmarktes bewegen.¹¹⁰⁰ Gleich ist diesen Normen, dass die Anlage des Steuerungsinstrumentes einfach durch Festlegung dieser Stellung geschieht. Es bedarf bei der Anlegung keiner genaueren Ausgestaltung (beispielsweise der Stellung als Beliehene).

Anders sieht es bei der aktiven Informationsgabe aus. Auch in diesen Bereich können zwar die Praktikgeber:innen einbezogen werden, allerdings stehen aufgrund dessen, dass es sich um studienbezogene Praktika in § 16e AufenthG handelt, wiederum auch die Hochschulen zur Verfügung. Demzufolge können zwei Akteur:innen aktiv Informationsgabe betreiben, was die Informationsverbreitung deutlich optimieren kann. Die informationspflichtigen Stellen wären demnach die Hochschulen und die Praktikgeber:innen.

Werden die beiden genannten Aspekte in den Bereich von § 16e AufenthG einbezogen, könnten die Änderungen wie nachfolgend aufgeführt aussehen.

§ 16e Studienbezogenes Praktikum EU

(1) Einem Ausländer wird eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Praktikums nach der Richtlinie (EU) 2016/801 erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder durch

zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass das Praktikum ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist sowie **der Antragsteller von der Praktikumsseinrichtung zugelassen worden ist**, und

1. das Praktikum dazu dient, dass sich der Ausländer

Wissen, praktische Kenntnisse und Erfahrungen in einem beruflichen Umfeld aneignet,

2. der Ausländer eine Vereinbarung mit einer aufnehmenden Einrichtung über die Teilnahme an einem Praktikum vorlegt, die theoretische und praktische

¹⁰⁹⁹ Ebenfalls in §§ 63 ff AufenthG außerhalb des Untersuchungsgegenstandes.

¹¹⁰⁰ Vgl. Rohmer/Marcks/Landmann-Günther, § 1 IHKG.

Schulungsmaßnahmen vorsieht und Folgendes enthält:

- a) eine Beschreibung des Programms für das Praktikum einschließlich des Bildungsziels oder der Lernkomponenten,
- b) die Angabe der Dauer des Praktikums,
- c) die Bedingungen der Tätigkeit und der Betreuung des Ausländers,
- d) die Arbeitszeiten des Ausländers und
- e) das Rechtsverhältnis zwischen dem Ausländer und der aufnehmenden Einrichtung,

3. der Ausländer nachweist, dass er in den letzten zwei Jahren vor der Antragstellung einen Hochschulabschluss erlangt hat, oder nachweist, dass er ein Studium absolviert, das zu einem Hochschulabschluss führt,

4. das Praktikum fachlich und im Niveau dem in Nummer 3 genannten Hochschulabschluss oder Studium entspricht und

5. die aufnehmende Einrichtung sich schriftlich zur Übernahme der Kosten verpflichtet hat, die öffentlichen Stellen bis zu sechs Monate nach der Beendigung der Praktikumsvereinbarung entstehen für

- a) den Lebensunterhalt des Ausländers während eines unerlaubten Aufenthalts im Bundesgebiet und
- b) eine Abschiebung des Ausländers.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis wird für die vereinbarte Dauer des Praktikums, höchstens jedoch für sechs Monate erteilt.

(3) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Praktikumsinformationen vor

allem gegenüber nationalen und internationalen Migrationsverbänden und Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1.

Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Informierung über die legale Migration nach Deutschland aktiv gegenüber den genannten Organisationen hin.

2.

Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs gegenüber den genannten

Organisationen, beispielsweise durch

a) die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,

b) die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen in Bezug auf einen Aufenthalt in Deutschland,

c) die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder

d) die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(4) Soweit möglich, gewährleisten die

informationspflichtigen Stellen, dass alle Informationen mit Bezug auf die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

V. Anerkennung von Berufsqualifikationen

Auch durch § 17a AufenthG a. F. wurde eine Einreisemöglichkeit geschaffen, sofern Personen einreisen möchten, um Zusatzqualifikationen zu erlangen, die dazu führen, dass ihre ausländischen Berufsqualifikationen in Deutschland anerkannt werden.¹¹⁰¹ Diese Norm befindet sich nach der Rechtsänderung in § 16d AufenthG.

1. Rechtsänderung der Norm zur Ankerkennung von Berufsqualifikationen

Auch § 16d AufenthG setzt voraus, dass für eine Qualifikationsmaßnahme ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann. Im Gegensatz zu § 17a AufenthG a. F. stellt § 16d I 2 AufenthG aus steuerungstheoretischer Perspektive mehr Voraussetzungen für einen solchen Aufenthaltstitel auf.¹¹⁰² § 16d III AufenthG beschäftigt sich dahingehend nicht mit der Vergabe eines Aufenthaltstitels zu Qualifikationsmaßnahmen wie § 16d I AufenthG, sondern mit der Einreise zur Anerkennung der Berufsqualifikation, und setzt dafür etwas andere Voraussetzungen fest.¹¹⁰³ In § 16d IV AufenthG werden darüber hinaus Qualifikationsmaßnahmen für bestimmte Bereiche mit Vermittlungsabsprachen festgelegt.¹¹⁰⁴ Auffällig ist vor allem § 16d IV Nr. 2 AufenthG,

¹¹⁰¹ Bergmann/Dienelt-Bergmann, § 16 d AufenthG, Rn. 1; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 d AufenthG; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 83.

¹¹⁰² Vgl. Bergmann/Dienelt-Bergmann, § 16 d AufenthG, Rn. 6; Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 d AufenthG, Rn. 8–18.

¹¹⁰³ Bergmann/Dienelt-Bergmann, § 16 d AufenthG, Rn. 15; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 d AufenthG, Rn. 2.

¹¹⁰⁴ Bergmann/Dienelt-Bergmann, § 16 d AufenthG, Rn. 10; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 d AufenthG, Rn. 2; Kolb, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 40 (2020), 267, 270; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 90f.

der laut Gesetz nur eine befristete Dauer von 5 Jahren hat.¹¹⁰⁵ § 16d V AufenthG legt die Einreisemöglichkeit zur Prüfungsablegung fest und § 16d VI AufenthG bestimmt, dass eine Verlängerung des Aufenthalts mit Zweckwechsel nur unter den Voraussetzungen der anderen Migrationskanäle möglich ist.¹¹⁰⁶ Auch in der neuen Norm sind zwar Ansätze für Steuerungsinstrumente zu erkennen, allerdings sind diese ebenfalls nicht zu Ende ausgeführt. Daher muss es ebenso Ziel der Modifikationen sein, Steuerungsinstrumente zu etablieren.

2. Modifikation von § 16d AufenthG

Zuerst soll auf die Problematik der Befristung einzelner Abschnitte von Gesetzen eingegangen werden. Diese Struktur in § 16d IV Nr. 2 AufenthG ist äußerst problematisch. Wie zu Beginn festgehalten, besteht ein Problem der Steuerungsinstrumente darin, dass sie sehr langsam wirken.¹¹⁰⁷ Aus diesem Grund schlägt diese Untersuchung explizit eine Lösung durch Gesetz vor (im Gegensatz zu kurzfristigen Förderungen ohne Gesetzesgrundlage), in der Steuerungsmechanismen langfristig durch Gesetz gesichert werden können. Es ist gerade der Vorteil von Gesetzen, dass sie langfristig angelegt sind. Durch eine Befristung, wie sie § 16d VI Nr. 2 AufenthG enthält, wird das Gesetz als solches der vorteilhaften Struktur beraubt. Daneben ist der Zeitraum, der in diesem Beispiel gewählt wurde, kurz. Wird davon ausgegangen, dass die ersten Wirkungen eines Gesetzes frühestens nach drei Jahren zu spüren sind, dann ist § 16d IV Nr. 2 AufenthG fast schon wieder abgeschafft, bevor er überhaupt wirken konnte. Im schlimmsten Fall bleibt die Norm komplett ohne Wirkung. Aus diesem Grund sind solche Strukturen für die Frage der Optimierung der Steuerungsfähigkeit abzulehnen.

Neben dieses Befristungsproblem tritt in § 16d IV Nr. 2 AufenthG dass es sich um einen Abschnitt der Norm handelt, der Kooperationsmechanismen mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer beinhaltet, die bei Modifikation ein effektives Steuerungsmittel darstellen könnten.¹¹⁰⁸ Durch die Beschneidung der Tragweite dieser Absprachen kann sich deshalb nur schwer ein stabiles Netzwerk oder Ähnliches bilden, das zur Herabsetzung von Informationsmängeln beitragen kann.¹¹⁰⁹ Es ist daher zu empfehlen, solche Befristungen aufzuheben und stattdessen

¹¹⁰⁵ Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BGBl.I2019, S.1307), https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

¹¹⁰⁶ Bergmann/Dienelt-Bergmann, § 16 d AufenthG, Rn. 17–18; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 d AufenthG, 25; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 91.

¹¹⁰⁷ Vgl. Kapitel 2, V, 5, c.

¹¹⁰⁸ Vgl. Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 d AufenthG, Rn. 58.

¹¹⁰⁹ Vgl. Kapitel 2, V, 5, k.

die Normen experimentell zu prüfen, indem die Wirkungsweise der Normen nach mehreren Jahren ordentlich evaluiert und sie anschließend ggf. überarbeitet werden.

Jedoch könnte § 16d AufenthG aber auch weiter modifiziert werden. Im Bereich der Bildung und Ausbildung wurden die Ausbildungsstätten in Form einer Organisationssteuerung des Staates mit in den Auswahlprozess aufgenommen, um den unmittelbar beteiligten Akteur:innen mehr Entscheidungsmacht zu übertragen. Dies könnte nach dem Vorbild der Hochschulen auch für die anderen Ausbildungsstätten gelten, sodass diese faktisch über die Erteilung eines Aufenthaltstitels mitentscheiden können. Zu beachten ist aber, dass die Ausbildungsstätten nicht die gleichen zentralen und organisierten Einheiten bilden, wie dies bei den Hochschulen der Fall ist. Die Ausbildungsstätten sind zumeist kleiner und privater organisiert, weshalb sie nicht die Durchschlagskraft beispielsweise im Bereich der Information erhalten, wie dies bei den Hochschulen der Fall ist. Aus diesem Grund soll die Veränderung der Stellung der Ausbildungsstätten eher als ergänzend betrachtet werden, die von anderen Steuerungsinstrumenten umrahmt werden muss.

In Betracht kommt dafür eine weitere Modifizierung von § 16d IV AufenthG, in dem eine Kooperation zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsverwaltungen des Herkunftsstaates angedacht ist.¹¹¹⁰ Bei beiden handelt es sich um staatliche Akteur:innen, die Einreise und Vergabe von Aufenthaltstiteln in unterschiedlichem Maß regeln können.¹¹¹¹ Eine solche Struktur findet sich auch in § 15a BeschV, bei dem herausgearbeitet wurde, dass genau diese Stellung nicht problemorientiert ist, da sie nur die Problemlösungen auf staatlicher Seite abdeckt.¹¹¹² Dennoch ist in § 16d IV AufenthG eine solche Kooperation angelegt, welche zu einem effektiven Steuerungsmittel modifiziert werden könnte.

Im Bereich der Arbeitsmigration könnte eine Modifikation der Norm dahingehend ausgestaltet werden, dass auf der einen Seite die Arbeitgeber:innenseite besser in den Migrationsprozess einbezogen werden kann. Dies ist vor allem deshalb sinnvoll, weil dargelegt wurde, dass eine Einbeziehung in die Migrationsentscheidung weniger Durchschlagskraft haben könnte als bei den Hochschulen. Es kann sinnvoll sein, die Arbeitgeber:innen in die bestehende Kooperation einzubeziehen. Dies könnte beispielsweise unter zur Zuhilfenahme des Vorbilds in § 2 TVG geschehen. Danach werden Vereinigungen von Arbeitgeber:innen in konkrete Vertragsverhandlungen einbezogen, wodurch ein Netzwerk entsteht.¹¹¹³ § 2 TVG kann zumindest partiell

¹¹¹⁰ Vgl. Kluth/Heusch-Fleuß, § 16 d AufenthG, Rn. 58.

¹¹¹¹ Vgl. Kapitel 2, V, 5, d.

¹¹¹² Vgl. Kapitel 2, V, 5, d.

¹¹¹³ Däubler/Ahrendt/Bepler/Deinert/Heuschmid/Klein/Lakies/Lorenz/Nebe/Peter/Rachor/Reinecke/Schiek/Ulber/Winter/Zimmer/Zwanziger-Peter, § 2 TVG, Rn. 93; Wiedemann/Oetker-Oetker, § 2 TVG, Rn. 29.

auch als Vorbild dienen, um die Seite der Migrierenden einzubeziehen.¹¹¹⁴ Als Äquivalent geschieht dies in § 2 TVG durch die Einbeziehung der Gewerkschaften als Arbeitnehmer:innenvertretung.¹¹¹⁵ Dadurch entsteht ein umfassendes Netzwerk, welches zur Reduzierung von Informations- und Anpassungsmängeln beitragen kann.¹¹¹⁶ Fraglich ist allerdings, in welcher Struktur die Migrierenden – außerhalb der Gewerkschaften – besser in das Netzwerk einbezogen werden könnten. Dazu müssen Organisationen bestehen, die institutionell und gesellschaftlich organisiert sind, da sie Teilnehmer:innen des Netzwerks sein müssen. Gleichzeitig müssen die Organisationen aber auch Migrierende vertreten können, weshalb es nützlich ist, wenn die Organisationen Mitglieder aus den jeweiligen Staaten hat und somit eine perfekte Brücke zwischen Deutschland und den Herkunftsländern bieten können.

Die Einbeziehung von Migrantenselbstorganisationen in Deutschland könnte eine Möglichkeit sein, weil sie sich gezielt für die Interessen ihrer Mitglieder einsetzen und größtenteils aus Personen mit Migrationsgeschichte bestehen.¹¹¹⁷ Solche Organisationen wären ideal, da sie die nachzuweisenden Voraussetzungen erfüllen, indem sie (1) strukturell und institutionell organisiert sind und (2) durch die eigene Migrationserfahrung sich besonders gut als Interessenvertreter:innen für Migrierende eignen könnten. Vorteilhaft ist auch, dass die Anzahl der Organisationen in Deutschland mit schätzungsweise 10.000 bis 20.000 Organisationen sehr hoch ist und diese heterogen sind, was bedeutet, dass eine große Auswahl für die jeweilige Kooperation besteht.¹¹¹⁸ Daneben scheint eine Kooperation mit Migrationselbstorganisationen auch dahingehend möglich zu sein, dass andere Organisationen oder staatliche Akteur:innen wie Kommunen ebenfalls schon mit ihnen zusammenarbeiten.¹¹¹⁹

Auch wenn dadurch nicht direkt die Communities aus den Herkunftsstaaten einbezogen werden, stellt die Eingliederung der in Deutschland bestehenden Communitys doch eine Einbeziehung der migrantischen Perspektive dar, was eine Optimierung gegenüber der noch

¹¹¹⁴ Vgl. Kapitel 3, V, 8.

¹¹¹⁵ Vgl. Däubler/Ahrendt/Bepler/Deinert/Heuschmid/Klein/Lakies/Lorenz/Nebe/Peter/Rachor/Reinecke/Schiek/Ulber/Winter/Zimmer/Zwanziger-Peter, § 2 TVG, Rn. 6–67; Vgl. Wiedemann/Oetker-Oetker, § 2 TVG, Rn. 23–28.

¹¹¹⁶ Kapitel 2, V, 5, k; Kapitel 3, V, 8.

¹¹¹⁷ Vgl. *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Was sind Migrant(en)selbstorganisationen?, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/158870/was-sind-migrantenselbstorganisationen>.

¹¹¹⁸ *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Was sind Migrant(en)selbstorganisationen?, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/158870/was-sind-migrantenselbstorganisationen>; Zur Übersicht: *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Migrantenselbstorganisationen – Umfang, Strukturen, Bedeutung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/158865/migrantenselbstorganisationen>.

¹¹¹⁹ *Caritas*, Migrantenorganisationen als Schlüssel zur Teilhabe, <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2010/artikel/migrantenorganisationen-als-schluessel-z>; *Der Paritätische Gesamtverband*, Kooperation mit Migrant(en)organisationen, [https://www.der-paritaetische.de/schwerpunkt/interkulturelle-oeffnung/kooperationen-mit-migrant\(en\)organisationen/](https://www.der-paritaetische.de/schwerpunkt/interkulturelle-oeffnung/kooperationen-mit-migrant(en)organisationen/); *Ennepe-Ruhr-Kreis*, Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen, <https://www.enkreis.de/bildungintegration/kommunales-integrationszentrum/aufgaben/querschnitt/zusammenarbeit-mit-migrantenselbstorganisationen.html>.

bestehenden Regelung darstellen könnte. Durch diese Einbeziehung könnten neben der staatlichen Seite der Ankunfts- und Herkunftsländer ebenfalls die private Seite der Arbeitgeber:innen sowie der Migrierenden einbezogen werden. Die Einbeziehung von Gewerkschaften zur Vertretung der Arbeitnehmer:innenseite bleibt ebenfalls eine Option und könnte einen Ausgleich der Machtverhältnisse zugunsten der Arbeitsmigrierenden schaffen.

Nachdem festgelegt ist, wie ein effektives Netzwerk im Bereich § 16d VI AufenthG in Bezug auf die beteiligten Akteur:innen geschaffen werden könnte, sind darüber hinaus die anderen Voraussetzungen einer effektiven Netzwerkbildung sicherzustellen. So müssen alle Beteiligten Vorteile aus dem Netzwerk ziehen können, was allerdings durch das eher unpolitische Ziel der Herabsetzung von Informationsmängeln gegeben sein dürfte.¹¹²⁰ Daneben muss das Netzwerk auf Konsensentscheidungen ausgelegt sein, was auch bedeutet, dass die staatliche Seite nicht dominieren darf.¹¹²¹ Zuletzt müsste dem Netzwerk in gewissem Maß Dispositionsfreiheit zugestanden werden, damit es in dem ihm zugeordneten Bereich effektiv handeln kann.¹¹²² Als Vorbild kann § 16d IV AufenthG dienen, der dem Netzwerk dann die Festlegung von Verfahren und Voraussetzungen zusprechen würde (§ 16d IV Nr. 1 AufenthG).¹¹²³ Wie dargelegt müsste die Befristung allerdings aufgehoben werden. Daneben stellt § 16d IV AufenthG nur die Regelung für die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen in Deutschland dar. Für den Bereich der weiterführenden Qualifikationsmaßnahmen gemäß § 16d I AufenthG ist ein solches Netzwerk allerdings nicht angedacht.¹¹²⁴ Aber auch in diesem Bereich muss und sollte die Stellung der Ausbildungsstätten durch weitere Maßnahmen zur Herabsetzung von Anpassungs- und Informationsmängeln ergänzt werden, weshalb die Aufgaben des Netzwerkes auf alle Bereiche von § 16d AufenthG ausgedehnt werden sollten. Dadurch erhält das Netzwerk einen weiteren Aufgabenbereich und auch eine größere Dispositionsfreiheit ist gegeben. Zuletzt sollen wie in den anderen Normen aktiv Informationsmängel durch eine Informationspflicht wie in § 7 UIG beseitigt werden.

¹¹²⁰ Kapitel 2, V, k.

¹¹²¹ Kapitel 2, V, k.

¹¹²² Kapitel 2, V, k.

¹¹²³ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 d AufenthG, Rn. 20.

¹¹²⁴ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 d AufenthG, Rn. 5.

Nachstehend findet sich die vorgeschlagene Modifikation von § 16d Aufenth.

§ 16d Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

(1) Einem Ausländer ~~soh~~ **wird** zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für die Durchführung einer Qualifizierungsmaßnahme einschließlich sich daran anschließender Prüfungen erteilt werden, wenn von einer nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständigen Stelle festgestellt wurde, dass Anpassungs- oder Ausgleichsmaßnahmen oder weitere Qualifikationen

1. für die Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen Berufsqualifikation oder
2. in einem im Inland reglementierten Beruf für die

Erteilung der Berufsausübungserlaubnis erforderlich sind.

Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt voraus, dass

1. **Das der Ausländer an einer Ausbildungseinrichtung anerkannt ist,**
2. der Ausländer über der Qualifizierungsmaßnahme entsprechende deutsche Sprachkenntnisse, in der Regel mindestens über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, verfügt,
3. die Qualifizierungsmaßnahme geeignet ist, dem Ausländer die Anerkennung der Berufsqualifikation oder den Berufszugang zu ermöglichen, und
4. bei einer überwiegend betrieblichen Qualifizierungsmaßnahme die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder

~~zwischenstaatliche~~ ~~Ver-~~
~~einbarung~~ ~~bestimmt~~ ~~ist,~~
~~dass die Teilnahme an der~~
~~Qualifizierungsmaßnahme~~
~~ohne~~ ~~Zustimmung~~ ~~der~~
~~Bundesagentur für Arbeit~~
~~zulässig ist.~~

nach Absprache zwischen der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes sowie geeigneter Migrations-selbstverwaltungsorganisationen, den Gewerkschaften sowie den Arbeitgebervertretungen, eine Qualifizierungsmaßnahme ohne die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.

Die Aufenthaltserlaubnis wird für bis zu 18 Monate erteilt und um längstens sechs Monate bis zu einer Höchstaufenthaltsdauer von zwei Jahren verlängert. Sie berechtigt nur zur Ausübung einer von der Qualifizierungsmaßnahme unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden je Woche.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 berechtigt zusätzlich zur Ausübung einer zeitlich nicht eingeschränkten Beschäftigung, deren Anforderungen in einem Zusammenhang mit den in der späteren Beschäftigung verlangten berufsfachlichen Kenntnissen stehen, wenn ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung in dem anzuerkennenden oder von der beantragten Berufsausübungserlaubnis erfassten Beruf vorliegt und die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung bestimmt ist, dass die Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. § 18 Absatz 2 Nummer 3 gilt entsprechend.

(3) Einem Ausländer soll zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre

erteilt und die Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung in einem im Inland nicht reglementierten Beruf, zu dem seine Qualifikation befähigt, erlaubt werden, wenn

1. der Ausländer über der Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse, in der Regel mindestens über hinreichende deutsche Sprachkenntnisse, verfügt,

2. von einer nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständigen Stelle unter Einbeziehung der Gewerkschaften sowie geeigneter Migrationsselbstverwaltungsorganisationen, als auch der Gewerkschaften und Arbeitgebervertretungen festgestellt wurde, dass schwerpunktmäßig Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten in der betrieblichen Praxis fehlen,

3. ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt,

4. sich der Arbeitgeber verpflichtet hat, den Ausgleich der von der zuständigen Stelle festgestellten Unterschiede innerhalb dieser Zeit zu ermöglichen und

5. die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist.

Der Aufenthaltstitel berechtigt nicht zu einer darüber hinausgehenden Erwerbstätigkeit.

(4) Einem Ausländer kann zum Zweck der Anerkennung seiner im Ausland erworbenen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr erteilt und um jeweils ein Jahr bis zu einer

Höchstaufenthaltsdauer von drei Jahren verlängert werden, wenn der Ausländer auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes, geeigneter Migrations-selbstverwaltungsorganisationen, sowie den Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen

Von Aufzählung in Abs. 4- Abs. 6 gekürzt, weiter mit Abs. 7 (...)

(7) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Qualifikationsinformationen vor allem gegenüber nationalen und internationalen Migrationsverbänden und Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen die Vorteile eines legalen Aufenthalts in

Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Informierung über die legale Migration nach Deutschland aktiv gegenüber den genannten Organisationen hin.

2. Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs gegenüber den genannten Organisationen, beispielsweise durch

a) die Benennung von Auskunfts-personen oder Informationsstellen,

b) die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen in Bezug auf einen Aufenthalt in Deutschland,

c) die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder

d) die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(7) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Informationen mit Bezug auf die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

VI. Ausbildungszwecke

Im Bereich der Ausbildungszwecke findet sich eine der größten Veränderungen, da dies auch eines der Hauptziele der Veränderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz war.¹¹²⁵ Vorher befand sich die Norm in § 17 AufenthG a. F.¹¹²⁶ Nun findet sich die Norm, systematisch nach vorn gerückt, in § 16a AufenthG.¹¹²⁷

1. Rechtsänderung der Normen zu Ausbildungszwecken

Es besteht demnach eine große Veränderung allein schon des Wortlauts, bei dem wie in den Normen um das Studium die Verlängerung und Zweckveränderung des Aufenthaltstitels aufgehoben wurden (vgl. § 17 III AufenthG a. F.). Gleichgeblieben ist allerdings die doppelte Ermessensentscheidung von § 16a I AufenthG, die sowohl Ermessen direkt in § 16a AufenthG als auch durch § 39 AufenthG festlegt.¹¹²⁸ In § 16a II AufenthG wird dann wiederum Bezug auf schulische Berufsausbildungen genommen, für die sich die Zustimmungspflicht aus § 39 AufenthG nicht direkt aus der Norm ergibt.¹¹²⁹ Fraglich ist also, wie in den beiden Absätzen die Steuerungsfähigkeit effektiv verbessert werden kann.

2. Modifikation von § 16a AufenthG

Sowohl für § 16a I als auch II AufenthG ist es demnach relevant, die Informationsmängel und andere Problematiken seitens der Migrierenden herabzusetzen. Aus dem Bereich der Ausbildung kann hierfür wiederum das Beispiel des Studiums aus § 16b AufenthG insofern dienen, als die Ausbildungsbetriebe als Organisationssteuerungen des Staates etabliert sind und ihnen gleichzeitig Informationspflichten auferlegt werden können. Die Einbeziehung der Arbeitgeber:innen ist wie im Bereich der Praktika nach anderen Vorbildern des Rechtsvergleichs vorzunehmen.¹¹³⁰

¹¹²⁵ Vgl. *Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat*, Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BGBl.I2019, S.1307), https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 a AufenthG, Rn. 1.

¹¹²⁶ Vgl. Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 a AufenthG, Rn. 1.

¹¹²⁷ Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 61.

¹¹²⁸ Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 a AufenthG, Rn. 12; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 a AufenthG, Rn. 2.

¹¹²⁹ Vgl. Bergmann/Dienelt-Samel, § 16 a AufenthG, Rn. 17–19; B. Huber/Mantel-Hoffmeister, § 16 a AufenthG, Rn. 7; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 65f.

¹¹³⁰ Kapitel 4, IV, 3.

Daneben stellt sich allerdings eine ähnliche Problematik wie in § 16d AufenthG, dass die Ausbildungsstätten oftmals nicht die gleiche zentrale Organisation aufweisen können, wie beispielsweise Hochschulen, und deshalb eine organisierte Informationsmängelbeseitigung allein durch die Organisationssteuerung des Staates weniger Effektivität aufweisen könnte als bei den Hochschulen. Aus diesem Grund soll im Bereich der Ausbildung ebenfalls auf einen weiteren Faktor der Steuerung gesetzt werden, wie es für die Anerkennung der Qualifikationen festgesetzt ist, indem ein ähnliches Netzwerk auch im Bereich der Ausbildung etabliert wird, um eine Verringerung der Informations- und Anpassungsmängel besser absichern zu können.¹¹³¹

Im Folgenden wird die modifizierte Norm von § 16a AufenthG ausgeführt.

**§ 16a Berufsausbildung;
berufliche Weiterbildung**

(1) Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung wird ~~kann~~ erteilt ~~werden~~, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch die Beschäftigungsverordnung oder zwischenstaatliche Vereinbarung **nach Absprache zwischen der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes sowie geeigneter Migrations selbstverwaltungsorganisationen, den Gewerkschaften sowie den Arbeitgebervertretungen**, dass die Aus-

und Weiterbildung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist, **und wenn der Auszubildende von der Bildungseinrichtung zugelassen worden ist**. Während des Aufenthalts nach Satz 1 darf eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltzweck nur zum Zweck einer qualifizierten Berufsausbildung, der Ausübung einer Beschäftigung als Fachkraft, der Ausübung einer Beschäftigung mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen nach § 19c Absatz 2 oder in Fällen eines gesetzlichen Anspruchs erteilt werden. Der Aufenthaltzweck der

betrieblichen qualifizierten Berufsausbildung nach Satz 1 umfasst auch den Besuch eines Deutschsprachkurses zur Vorbereitung auf die Berufsausbildung, insbesondere den Besuch eines berufsbezogenen Deutschsprachkurses nach der Deutschsprachförderverordnung. *Abs. 2- 4 gekürzt, weiter mit Abs. 5 (...)*

(5) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Ausbildungsinformationen vor allem gegenüber nationalen und internationalen Migrationsverbänden und

¹¹³¹ Kapitel 4, IV.

Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Informierung über die legale Migration nach Deutschland aktiv

gegenüber den genannten Organisationen hin.

2. Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs gegenüber den genannten Organisationen, beispielsweise durch

a) die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,

b) die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen in Bezug auf einen Aufenthalt in Deutschland,

c) die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder

d) die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(6) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Informationen mit Bezug auf die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

VII. Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes

Aus dem Bereich der Ausbildung kommt als letzte zu modifizierende Norm die Neufassung von § 17 AufenthG in Betracht, der sich mit der Einreise zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes befasst.¹¹³²

1. Gesetzesänderungen der Normen zur Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes

Ursprünglich waren diese Regelungen nicht in einer gesonderten Norm zusammengefasst und nahmen auch nicht die Stellung eines eigenen Migrationspfades ein, sondern waren in die alten

¹¹³² Kluth/Heusch-Fleuß, § 17 AufenthG, Rn. 1; Kolb, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 40 (2020), 267, 268; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 93.

Normen, wie beispielsweise zum Studium, integriert (vgl. § 16 VII AufenthG a. F.). Daher stellt § 17 AufenthG eine umfassende Neuerung dar, die allerdings ebenfalls so ausgestaltet werden sollte, dass sie eine Steuerung der Migration nach dem New-Governance-Modell unterstützen könnte.¹¹³³ Durch die neue Stellung ergibt sich auch in § 17 AufenthG ein neuer Migrationspfad, der im Folgenden in Richtung einer effektiveren Steuerungsfähigkeit modifiziert werden soll.¹¹³⁴

2. Modifikation von § 17 AufenthG

Auch in § 17 AufenthG findet sich eine Befristung, die aus den genannten Gründen nachteilig sein kann und auf die deshalb verzichtet werden muss. Positiv fällt allerdings auf, dass § 17 AufenthG wenige Voraussetzungen bereithält, was dazu führt, dass davon ausgegangen werden kann, dass die externe Effekte, welche entstehen, eher gering sind. Aus diesem Grund soll diese schmale Regelung auch nicht durch zu viele Steuerungsinstrumente überlastet werden. Dennoch soll eine Steuerung durch Steuerungsinstrumente gefördert werden.

In § 17 AufenthG kommt allerdings nicht mehr die verwendete Organisationssteuerung des Staates in Betracht, da es bei § 17 AufenthG gerade darum geht, dass Personen ohne vorherige Annahme an einer Ausbildungsstätte einreisen können.¹¹³⁵ Was dabei allerdings sicherlich möglich ist, ist die Ausweitung der Informationspflichten in Bezug auf den Aufenthalt zur Ausbildungs- und Studiensuche nach dem Vorbild von § 7 UIG.

Fraglich ist aber, welches Steuerungsinstrument daneben geeignet wäre, ohne dass die einfache Struktur von § 17 AufenthG für die Migrierenden und Rechtsanwender:innen verloren geht. Zur Lösung des hervorstechenden Problems der Informationsmängel bedürfte es also eines Steuerungsinstrumentes, welches zwar die Informationsmängel beseitigen kann, das zudem aber keine zusätzlichen Voraussetzungen für die Migrierenden etablieren. Ein solches Steuerungsinstrument könnte eine Regimebildung nach den Vorbildern der Anti-Doping-Konvention der UNESCO darstellen. Bei der Etablierung von Regimen nach den Vorbildern von Art. 3 c), 7, 13 UNESCO Anti-Doping-Konvention handelt es sich vor allem um Absichtserklärungen zur Kooperation aller beteiligten Akteur:innen, was zu einer verbesserten untergesetzlichen Kooperation führen kann, und dabei keine direkten Voraussetzungen für die Adressat:innen der

¹¹³³ Huber/Mantel-Hoffmeister, § 17 AufenthG, Rn. 1; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 93.

¹¹³⁴ Kolb, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 40 (2020), 267, 268.

¹¹³⁵ Bergmann/Dienelt-Samel, § 17 AufenthG, Rn. 3; Huber/Mantel-Hoffmeister, § 17 AufenthG, Rn. 2; Kluth/Heusch-Fleuß, § 17 AufenthG, Rn. 2.

Norm festlegt. Gleiches gilt für Art. 8 Anti-Doping-Konvention des Europarats, der ebenfalls eine solche Absichtserklärung zur Kooperation beinhaltet.

Regime wären demnach für den Bereich von § 17 AufenthG ein gut geeignetes Mittel. Fraglich bleibt dabei allerdings, welche Parteien im Regime vertreten sein sollten. Anders als bei den Netzwerken müssen nicht alle Interessenvertreter:innen beteiligt sein, allerdings müssen diese auch kooperationsbereit sein und sich heterarchisch gegenüberstehen, wobei mindestens ein/e Akteur:in änderungswillig sein muss.¹¹³⁶ Für den Bereich des Migrationsrechts würde dies bedeuten, dass nur eine Vertretung der staatlichen Seite und der Migrierenden nötig und sinnvoll ist, da die untersuchte Problematik zwischen diesen Akteur:innen auftritt. Als Vertretung des Staates könnte die Bundesagentur für Arbeit dienen, da sie diesen im Bereich des Aufenthaltsgesetzes des Öfteren vertritt. Als unmittelbare Vertretung der Migrierenden kann hinzukommend wieder auf unterschiedliche Migrantenselbstverwaltungsorganisationen zurückgegriffen werden. Als Dachverband könnte eventuell die Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrant*innenverbände in Deutschland e. V. herangezogen werden, die mehrere Verbände unter sich vereinigt und deshalb den größten Teil der Migrierenden (im Gegensatz zu anderen Verbänden) vertreten könnte.¹¹³⁷ Daneben würde es sich anbieten, auch die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer einzubeziehen, um eine stärkere Brücke in die Herkunftsländer zu bauen. In einem solchen Regime könnte unter Zuhilfenahme von Expert:innengremien Probleme sowie deren Lösungen verhandelt werden.

§ 17 AufenthG könnte wie nachfolgend aufgezeigt modifiziert werden.

§ 17 Suche eines Ausbildungs- oder Studienplatzes

(1) Einem Ausländer kann zum Zweck der Suche nach einem Ausbildungsplatz zur Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

Anfang gekürzt, weiter mit Abs. 4 (...)

(4) Die Bundesagentur für Arbeit, die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrant*innenverbände in Deutschland verpflichten sich:
1. ihre nationalen Migrationsorganisationen zu ermutigen, ihre Arbeit so zu

gestalten, dass die Nutzung von § 17 AufenthG gefördert wird, insbesondere durch die aktive Informierung von Arbeitgebern und Migrierenden;
2. die Zusammenarbeit zwischen den am Migrationsprozess beteiligten Akteuren zu fördern;
3. die zweiseitige und mehrseitige

¹¹³⁶ Kapitel 2, V, 5, d.

¹¹³⁷ Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrant*innenverbände in Deutschland e.V., Über uns, <https://bagiv.de/>.

Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Stellen, Behörden und Organisationen in die Wege zu leiten, um auch auf

internationaler Ebene legale Migration zu fördern. 4. Die genannten Parteien verpflichten sich, anderen Migrationsparteien behilflich zu sein, die für die

Migrationssteuerung notwendigen Erfahrungen, Kenntnisse und Techniken zu erwerben.

VIII. Aufenthaltstitel für Fachkräfte

Die Frage nach den Aufenthaltstiteln für Fachkräfte wurde durch das neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz stark umgestaltet. Früher noch vor allem in § 19a AufenthG a. F. verortet, finden sich die Normen nunmehr in §§ 18 ff. AufenthG und beginnen mit § 18 AufenthG, der wie ein allgemeiner Teil ausgestaltet ist, um in §§ 18a f. AufenthG genauer auf zwei Arten der Fachkräfte einzugehen.¹¹³⁸ Aus diesem Grund hat sich die Grundsystematik der Normen ebenfalls stark verändert, da bestimmte allgemeingültige Voraussetzungen aus den einzelnen Normen herausgelöst wurden.¹¹³⁹ Die Voraussetzungen von § 18 AufenthG gelten demnach für die Bereiche der Blauen Karte der EU, der ICT-Karte und der Einreise von Forscher:innen sowie für den europäischen Freiwilligendienst.¹¹⁴⁰ Die alten Normen arbeiteten eher weniger mit Steuerungsinstrumenten des New-Governance-Modells, weshalb nun die neue Gesetzgebung zu untersuchen ist.¹¹⁴¹

1. Modifikation von § 18 AufenthG

§ 18 AufenthG beginnt als allgemeiner Teil (wie § 18 AufenthG a. F.) in § 18 I AufenthG mit der Festlegung der Grundsätze, dass sich die Einreise von Fachkräften an den Bedarfen des Wirtschaftsstandorts Deutschland auszurichten hat, wobei nicht geregelt wird, wie dies durchzusetzen ist.¹¹⁴² Im Gegensatz dazu kann diese abstrakte Festlegung von Zielen allerdings die externen Effekte auf die Migrierenden erhöhen, da weitere Voraussetzungen zu den konkreten Einreisevoraussetzungen hinzugefügt werden, auf die die Migrierenden zudem keinen Einfluss

¹¹³⁸ Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG, Rn. 2; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 1; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 104.

¹¹³⁹ Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG, Rn. 1; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 1; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 104.

¹¹⁴⁰ Vgl. Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 4.

¹¹⁴¹ Kapitel 2, V, 5.

¹¹⁴² Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG, Rn. 3; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 6.

haben. Aus steuerungswissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage der Sinnhaftigkeit einer solchen Regulierung.

§ 18 II AufenthG setzt konkrete Voraussetzungen fest, die erfüllbar sind und den Rahmen für eine legale Einreise festlegen.¹¹⁴³ Positiv ist § 18 II Nr. 1 AufenthG, der festlegt, dass ein Arbeitsplatzangebot vorliegen muss.¹¹⁴⁴ Dies verdeutlicht, dass auch hier die Arbeitgeber:innen zumindest teilweise ein gesetzlich festgelegtes Mitentscheidungsrecht innehaben, da der betrieblichen Entscheidung zumindest durch Gesetz Bedeutung verliehen wird. Dennoch unterscheiden sich die Wortlaute dahingehend, dass § 16 AufenthG a. F. die Annahme als eine Art Berechtigung zum Aufenthaltstitel etabliert, während § 18 II Nr. 1 AufenthG das Arbeitsplatzangebot als eine zu erfüllende Voraussetzung zur Beantragung eines Aufenthaltstitels wertet, wobei die Voraussetzungen an das Angebot weniger streng zu beurteilen sind als eine Annahme als Arbeitgeber:in.¹¹⁴⁵ Die unterschiedlichen Wortlaute verdeutlichen demnach eine unterschiedliche Stellung der Hochschulen und der Arbeitgeber:innen. Zur Herabsetzung von Informationsmängeln scheint es allerdings positiv zu sein, auch im Bereich der Fachkräfteeinwanderung die privaten Akteur:innen, die unmittelbar mit den Migrierenden interagieren, mit einem Steuerungsinstrument auszustatten, da sie den Migrierenden am nächsten sind und Steuerung unmittelbar durchführen könnten. Zudem ist gerade das Steuerungsinstrument der Organisationssteuerung des Staates, wie auch bei den anderen Normen gezeigt, recht einfach auf andere Normen übertragbar und hat im Bereich des Studiums laut der Umfrage zumindest Effekte gezeigt.¹¹⁴⁶ Die Verwendung dieses Steuerungsinstrumentes ist demnach sehr vielversprechend und soll auch im Bereich der Fachkräfteeinwanderung eingesetzt werden.

Für den Bereich der Forschung in § 18d AufenthG könnte diese Etablierung der Organisationssteuerung des Staates eventuell schon genügen, da Forschung oft an Hochschulen stattfindet und sich deswegen die Forscher:innen in einem ähnlichen Netzwerk wie die Studierenden befinden. Für den Bereich der Arbeitnehmer:innen muss allerdings Ähnliches gelten wie im Bereich der Ausbildung, dass mithin die Netzwerkstrukturen nicht so stark ausgebildet sind wie im universitären Bereich und deshalb das Steuerungsmittel der Organisationssteuerung des Staates nicht alleinstehen sollte.¹¹⁴⁷ Es könnte demnach ebenfalls positiv sein, eine solche Verbindung auch zwischen den Arbeitgeber:innen und Arbeitnehmer:innen sowie dem Staat zu etablieren. Dies kann durch ein Netzwerk – wie zuvor beschrieben – etabliert werden.¹¹⁴⁸

¹¹⁴³ Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG, Rn. 6; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 9.

¹¹⁴⁴ Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG, Rn. 7; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 10–12.

¹¹⁴⁵ Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG, Rn. 7; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 10.

¹¹⁴⁶ Kapitel 4, III.

¹¹⁴⁷ Kapitel 4, VI.

¹¹⁴⁸ Vgl. Kapitel 4, VI, VII, VIII.

Implementiert werden könnte dies durch eine Änderung von § 18d II Nr. 2 AufenthG, sodass eine Zustimmungspflicht nicht allein bei der Bundesagentur für Arbeit, sondern bei einem Netzwerk bestehend aus der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitgeber:innenvertretungen, Gewerkschaften sowie den Migrantenselbstverwaltungen bestehen könnte.¹¹⁴⁹ Daneben bietet es sich bei einer Norm wie § 18 AufenthG, die allgemeine Voraussetzungen für mehrere Einreisemöglichkeiten festlegt, besonders an, darin verschiedene und wichtige Steuerungsinstrumente zu etablieren, da diese eine weitreichende Wirkung entfalten können. Aus diesem Grund sollen auch allgemeinere Regelungen etabliert werden, die eine Kooperation verstärken, wie beispielsweise die Grundlegungen für die Regime. Gerade auch die Neuschaffung von § 18 I AufenthG mit ebenfalls bloßen Absichtsbekundungen lässt den Schluss zu, dass die Etablierung eines Regimes in den Wortlaut von § 18 AufenthG angemessen ist.

Daneben ist auch an dieser Stelle eine Grundlage für Informationspflichten besonders sinnvoll, da sie für den gesamten Bereich des Abschnitts gelten würde. So wären auf mehreren Ebenen Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells etabliert, die an unterschiedlichen Stellen des Migrationsprozesses Wirkung entfalten könnten.

Nach diesen beiden Änderungen könnte § 18 AufenthG wie nachfolgend ausgeführt lauten.

§ 18 Grundsatz der Fachkräfteeinwanderung; allgemeine Bestimmungen

(1) Die Zulassung ausländischer Beschäftigter orientiert sich an den Erfordernissen des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Deutschland unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt. Die besonderen Möglichkeiten für ausländische Fachkräfte dienen der Sicherung der

Fachkräftebasis und der Stärkung der sozialen Sicherungssysteme. Sie sind ausgerichtet auf die nachhaltige Integration von Fachkräften in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft unter Beachtung der Interessen der öffentlichen Sicherheit.

(2) Die Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Ausübung einer Beschäftigung nach diesem Abschnitt wird einem Ausländer erteilt, wenn ihm

ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt. Es setzt zudem voraus, dass

±

~~ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt,~~

1.

die Bundesagentur für Arbeit, Vertretungen der Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und geeignete Migrantenselbstorganisationen nach § 39 zugestimmt hat; dies gilt nicht, wenn durch Gesetz, zwischenstaatliche

¹¹⁴⁹ Bzw., dass die Zustimmungspflicht durch Regelungen des Netzwerkes ersetzt werden.

Vereinbarung, Vereinbarung zwischen der Bundesagentur für Arbeit, Vertretungen der Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und geeignete Migrantenselbstorganisationen oder durch die Beschäftigungsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist; in diesem Fall kann die Erteilung des Aufenthaltstitels auch versagt werden, wenn einer der Tatbestände des § 40 Absatz 2 oder 3 vorliegt,

Von Aufzählung in Abs. 2-Abs. 4 gekürzt, weiter mit Abs. 5 (...)

(5) Die Bundesagentur für Arbeit, die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer und die Bundesgemeinschaft der Immigrantenverbände in Deutschland verpflichten sich,

1. ihre nationalen Migrationsorganisationen zu ermutigen, ihre Arbeit so zu gestalten, dass die Nutzung von §§ 18 ff.

AufenthG gefördert wird, insbesondere durch die aktive Informierung von Arbeitgebern und Migrierenden;

2. die Zusammenarbeit zwischen den am Migrationsprozess beteiligten Akteuren zu fördern;

3. die zweiseitige und mehrseitige Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Stellen, Behörden und Organisationen in die Wege zu leiten, um auch auf internationaler Ebene legale Migration zu fördern.

4. Die genannten Parteien verpflichten sich, anderen Migrationsparteien behilflich zu sein, die für die Migrationssteuerung notwendigen Erfahrungen, Kenntnisse und Techniken zu erwerben.

(6) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Informationen vor allem gegenüber nationalen und internationalen

Migrationsverbänden und Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1.

Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Informierung über die legale Migration nach Deutschland aktiv gegenüber den genannten Organisationen hin.

2.

Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs gegenüber den genannten Organisationen, beispielsweise durch

- | | | |
|---|---|--|
| a)
die Benennung von Aus-
kunftspersonen oder Infor-
mationsstellen, | c)
die Einrichtung öffentlich
zugänglicher Informa-
tionsnetze und Datenban-
ken oder | informationspflichtigen
Stellen, dass alle Informa-
tionen mit Bezug auf die
Vorteile eines legalen
Aufenthalts in Deutsch-
land, die von ihnen oder
für sie zusammengestellt
werden, auf aktuellem
Stand, exakt und ver-
gleichbar sind. |
| b)
die Veröffentlichung von
Verzeichnissen über ver-
fügbare Informationen in
Bezug auf einen Aufent-
halt in Deutschland, | d)
die Veröffentlichung von
Informationen über be-
hördliche Zuständigkei-
ten.

(7) Soweit möglich, ge-
währleisten die | |

2. Modifikationen von §§ 18a und 18b AufenthG

Nachdem die Modifikationen von § 18 AufenthG dargelegt wurden, der den allgemeinen Teil über die Einreise zur Beschäftigung darstellt, soll nun untersucht werden, ob auch die konkreteren Normen einer Modifikation bedürfen.¹¹⁵⁰ Zu berücksichtigen ist, dass es in den vorliegenden Normen keiner Wiederholung mehr bedarf, weil sie schon im allgemeinen Teil festgehalten wurden. Die bereits etablierten Steuerungsinstrumente in Form der Organisationssteuerung des Staates, der Regimebildung, der Netzwerkbildung und der aktiven Informationsgabe sind demnach auch für §§ 18a f. AufenthG etabliert. Aus diesem Grund sollen Modifikationen eher sparsam eingesetzt werden, um die Voraussetzungen und damit die externen Effekte nicht weiter zu erhöhen. Besonders hervorzuheben ist § 18a AufenthG, der kaum andere Voraussetzungen festlegt als die bereits genannten, die durch die Steuerungsinstrumente modifiziert wurden.¹¹⁵¹ § 18b AufenthG legt dahingehend weitere Voraussetzungen fest, die sich aus der EU-Richtlinie ergeben.¹¹⁵²

Interessant bei § 18b AufenthG ist allerdings auch die Wortlautänderung gegenüber § 19a AufenthG a. F. Betitelt ist § 18b AufenthG mit der Einreise für Akademiker:innen, während § 19a AufenthG a. F. noch von hochqualifizierten Beschäftigten spricht. Auch wenn keine

¹¹⁵⁰ Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 1; Vgl. Morell/Hofmann, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 102 (2020), 293, 304.

¹¹⁵¹ Vgl. Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 a AufenthG, Rn. 2; Hammer/Klaus, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 39 (2019), 137, 140; Huber/Mantel-Dippe, § 18 AufenthG, Rn. 1.

¹¹⁵² Vgl. Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 b AufenthG, Rn. 10; Vgl. Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 b AufenthG, Rn. 2–9.

allgemeingültige Definition von Hochqualifizierten besteht, liegt die Auffassung vor, dass es sich auch um Personen handeln kann, die gerade keine Akademiker:innen mit Hochschulabschluss sind, sondern die ihre hohe Qualifikation durch eine längere Berufserfahrung in qualifizierten Berufsfeldern nachweisen können.¹¹⁵³ Je nach Auslegung kann es demnach sein, dass durch die Rechtsänderung der Anwendungsbereich von § 18b AufenthG beschränkt wurde, da der Begriff Akademiker:in eindeutig auf einen Hochschulabschluss hinweist. Darauf weist auch § 18 III Nr. 3 AufenthG hin, der den Begriff Akademiker:innen direkt mit einem Hochschulabschluss verbindet.¹¹⁵⁴ Für diese Gruppe ändert sich dadurch zwar in Bezug auf die externen Effekte nichts. Für Hochqualifizierte ohne Hochschulabschluss wird dieser Migrationspfad allerdings blockiert. Für diese ist die Einreise allerdings nach ähnlichen Voraussetzungen über § 18a AufenthG möglich.¹¹⁵⁵ Demzufolge können zwar durch § 18b AufenthG externe Effekte erhöht werden, die durch die Ergänzung von § 18a AufenthG allerdings wieder abgeschwächt werden. Einer Korrektur durch ein Steuerungsmittel bedarf es demnach nicht unbedingt. Da keine erhebliche Erhöhung der Problematiken in §§ 18a f. AufenthG festgestellt wurden, soll auf eine weitere Modifikation dieser Normen verzichtet werden.

3. Exkurs: neue Richtlinie zur Blauen Karte der EU

Ende 2021 hat die EU eine neue Richtlinie bezüglich der Regelungen zur Blauen Karte der EU verabschiedet, welche die alte Richtlinie ersetzt (Art. 30 Richtlinie 2021/1883).¹¹⁵⁶ Der Vollständigkeit halber sollte deshalb auch diese neue Richtlinie Beachtung finden, da sie sich mit dem Untersuchungsgegenstand befasst, auch wenn eine Analyse wie dargestellt an den jeweiligen nationalen Umsetzungsnormen durchzuführen ist. In der Steuerungsperspektive des New-Governance Modells ist vor allem ein Aspekt der neuen Richtlinie äußerst interessant. In Erwägungsgrund (8) wird den Mitgliedstaaten nahegelegt, die Werbe- und Informationskampagnen für die Möglichkeit einer Blauen Karte der EU zu intensivieren. Dies spricht dafür, dass auch die EU den Mangel an Informationsweitergabe erkannt hat und dieses Problem zu lösen versucht, auch wenn der Informationsmangel mit dem vorliegenden nicht automatisch verglichen werden kann. Darüber hinaus legt die EU den Mitgliedstaaten in Erwägungsgrund (11)

¹¹⁵³ Vgl. zu angesetzter Definition: *IQ Netzwerk Niedersachsens*, Hochqualifizierte, <https://www.migrationsportal.de/glossar/h/hochqualifizierte.html>.

¹¹⁵⁴ Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 AufenthG, Rn. 19; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 46.

¹¹⁵⁵ Bergmann/Dienelt-Nusser, § 18 a AufenthG, Rn. 3,4; Huber/Mantel-Dippe, § 18 AufenthG.

¹¹⁵⁶ Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG des Rates; Europäische Union, Blaue Karte der EU - Einreise und Aufenthalt hochqualifizierter Arbeitskräfte (bis 2023).

nahe, die Voraussetzungen für die Einreise gering zu halten, was in dem dargelegten steuerwissenschaftlichen Kontext eine Reduzierung von externen Effekten und Anpassungsmängel bedeuten könnte. Allerdings ist zu ergänzen, dass der Wortlaut der Erwägungsgründe deutlich auf eine Empfehlung für die Mitgliedstaaten hinweist und nicht auf eine Verpflichtung. Dies könnte beuteten, dass gerade im Umsetzungsprozess solche Anregungen nicht flächendeckend übernommen werden müssen und so eine effektive Umsetzung verfehlt werden könnte.

Allerdings ist diesbezüglich noch auf eine weitere Besonderheit der neuen Richtlinie hinzuweisen. In Art. 24 Richtlinie 2021/1883 wird eine Verpflichtung zur effektiven Information durch die Mitgliedstaaten, gerade auch gegenüber Drittstaaten, explizit festgelegt. Diese explizite Feststellung folgt den aus dem Modell von *Dose* erarbeiteten Grundsätzen, was nicht zuletzt die Vergleichbarkeit der dargestellten Informationsansätze verdeutlicht, die sich in einer expliziten Nennung in der nationalen und internationalen Rechtsordnung widerspiegeln. Auch verdeutlicht dies, dass die EU die Wichtigkeit dieser Nennung und der damit einhergehenden Verpflichtungen erkannt hat und die versuchte Umsetzung gemäß New-Governance-Modell auch plausibel erscheint. Die neue Richtlinie zur Blauen Karte der EU kann demnach zwar wenig konkrete Aussagen über die zukünftige explizite Umsetzung von Steuerungsmitteln in den nationalen Rechtsordnungen treffen, da weiterhin fraglich bleibt, inwiefern diese durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden, allerdings verdeutlicht die neue Richtlinie, dass auch die EU die Wichtigkeit expliziter Umsetzungen von Steuerungsmitteln und die explizierte Verpflichtung erkannt und auch umgesetzt hat. Die EU folgt dabei ebenfalls dem Ansatz der expliziten Nennung einer Verpflichtung zur aktiven Informationsgabe.

IX. Forschung

Für den Bereich der Forschung als Migrationskanal kommt § 18d AufenthG in Betracht, der die Einreise aus dem Ausland zu Forschungszwecken regelt.¹¹⁵⁷ Aus diesem Grund soll diese Norm hinsichtlich etwaiger Modifikationserfordernisse untersucht werden.

1. Rechtsänderung im Bereich der Forschung

Im Bereich Forschung wurde § 20 AufenthG a. F. zu § 18d AufenthG. Inhaltlich hat sich im Gegensatz zu anderen Normen weniger verändert.¹¹⁵⁸ Lediglich § 20 VI, VII AufenthG a. F. wurden getilgt.¹¹⁵⁹ Die Struktur der vorliegenden Steuerungsinstrumente ist demnach gleichgeblieben und für die Modifikation kann ohne Weiteres bei § 18d AufenthG angesetzt werden.

2. Modifikation von § 18d AufenthG

Wie bereits dargelegt, unterscheidet sich die Stellung der Forschungseinrichtungen für den Migrationsprozess von dem der Hochschulen für die Einreise zu einem Studium.¹¹⁶⁰ Die Stellung der Forschungseinrichtungen ist dabei nicht so ausgestaltet, dass sie als Organisationssteuerung des Staates betrachtet werden kann.¹¹⁶¹ Die Normen zum Studium stellen mit einem bereits bestehenden effektiven Steuerungsmittel ein gutes Vorbild für andere Bereiche dar. Auch besteht eine ähnliche strukturelle Verbindung im Bereich der Forschung zwischen den Forschungseinrichtungen und den Forscher:innen. Aus diesem Grund soll auch an dieser Stelle eine Organisationssteuerung des Staates durch die Forschungseinrichtungen etabliert werden.

Fraglich ist, ob es einer solchen Etablierung überhaupt bedarf, da diese schon in § 18 II AufenthG eingefügt wurde und es sich deshalb nur um eine Doppelung handeln würde. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass der Wortlaut von § 18d AufenthG ebenfalls nochmals die Stellung der Forschungseinrichtungen dahingehend betrifft, dass die Annahme, nur eine Voraussetzung zur Aufenthaltsgenehmigung ist und die Forschungseinrichtungen gerade systematisch nicht die Stellung der Hochschulen gemäß § 16b AufenthG innehaben.¹¹⁶² Würde die Stellung in § 18d AufenthG nicht verändert werden, könnte dies zur Rechtsunsicherheit über die Aufgaben der Forschungseinrichtungen führen und im schlimmsten Fall zu einer

¹¹⁵⁷ Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 134.

¹¹⁵⁸ Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 18 d AufenthG, Rn. 2; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 d AufenthG.

¹¹⁵⁹ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 18 d AufenthG, Rn. 2.

¹¹⁶⁰ Kapitel 2, V, 5, i.

¹¹⁶¹ Kapitel 2, V, 5, i.

¹¹⁶² Vgl. Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 18 d AufenthG, Rn. 8; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 d AufenthG, Rn. 2.

Nichtanwendung des Steuerungsinstrumentes, das etabliert werden sollte. Aus diesem Grund soll eine Modifikation auch an dieser Stelle durchgeführt werden.

Für die Struktur von § 18d AufenthG wird daher Folgendes vorgeschlagen.

§ 18d Forschung

(1) Einem Ausländer wird ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit eine Aufenthaltserlaubnis nach der Richtlinie (EU) 2016/801 zum Zweck der Forschung erteilt, wenn ihm eine wirksame Aufnahmevereinbarung oder ein entsprechender Vertrag zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer Forschungseinrichtung vorliegt, die für die Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher im Bundesgebiet anerkannt ist und wenn er

†
er
a)

~~eine wirksame Aufnahmevereinbarung oder einen entsprechenden Vertrag zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer Forschungseinrichtung abgeschlossen hat, die für die Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher im Bundesgebiet anerkannt ist oder~~

b)
1. eine wirksame Aufnahmevereinbarung oder einen entsprechenden Vertrag mit einer Forschungseinrichtung abgeschlossen hat, die Forschung betreibt, und
2. die Forschungseinrichtung sich schriftlich zur Übernahme der Kosten

verpflichtet hat, die öffentlichen Stellen bis zu sechs Monate nach der Beendigung der Aufnahmevereinbarung entstehen für

a)
den Lebensunterhalt des Ausländers während eines unerlaubten Aufenthalts in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union und
b)
eine Abschiebung des Ausländers.

In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 Buchstabe a ist die Aufenthaltserlaubnis innerhalb von 60 Tagen nach Antragstellung zu erteilen.

Ende der Norm gekürzt (...)

X. ICT-Karte

Die ICT-Karte regelt unternehmensinterne Transfers nach Deutschland.¹¹⁶³ Die Einreisen aus Drittstaaten regelt § 19 AufenthG neu, weshalb an diesem Modifikationen durchgeführt werden müssten.¹¹⁶⁴

1. Rechtsänderung im Bereich der ICT-Karte

Im Gegensatz zu § 19d AufenthG a. F. beginnt 19 AufenthG mit den Definitionen bezüglich der ICT-Karte, was durch § 19 II 2 AufenthG ergänzt wird. Grundsätzlich kommt es auch durch den neuen Inhalt von § 18 AufenthG zu strukturellen Umstellungen, wobei der wichtigste Aspekt zur Beurteilung der Steuerungsfähigkeit ebenfalls in Abs. II der neuen Norm zu finden ist. Aus diesem Grund sollen anhand von § 19 AufenthG Modifikationen abgewogen werden, die vor allem in § 19 II AufenthG etabliert werden könnten.

2. Modifikation von § 19 AufenthG

Von den zuvor erwähnten Normen nimmt § 19 AufenthG eine Art Zwischenstellung ein. Zwar wird der Entscheidung der Unternehmen durch den Wortlaut von § 19 II AufenthG insofern Rechnung getragen, als bei Vorliegen der Annahme im Unternehmen ein Aufenthaltstitel erteilt wird, allerdings finden sich in den zu prüfenden Voraussetzungen auch die Fragen, ob es sich um eine Führungskraft handelt (§ 19 II Nr. 1 AufenthG) und ob die Qualifikation grundsätzlich ausreicht (§ 19 II Nr. 5 AufenthG).¹¹⁶⁵ Demgegenüber wird den Unternehmen demnach Entscheidungsmacht zugestanden, die an anderer Stelle wieder revidiert wird. Dies ist insofern problematisch, als so der Entscheidungsspielraum der Unternehmen zu klein sein kann, um eine Organisationssteuerung des Staates zu gewährleisten. Die Unternehmen haben demnach keine vollumfängliche Entscheidungsmacht, da der Staat letztlich ein Kontrollrecht über die Auswahl innehat. Mit Modifikationen könnte allerdings eine Organisationssteuerung des Staates etabliert werden. Da es wieder um den Bereich der Privatwirtschaft geht, müsste zudem versucht werden, weitere Steuerungsinstrumente zu etablieren, um mehr Kooperation herstellen zu können. Allerdings ist durch § 18 AufenthG für den gesamten Abschnitt ein Netzwerk und ein Regime etabliert worden, das auch bei der ICT-Karte Anwendung findet.

¹¹⁶³ Kapitel 2, V, 3, a.

¹¹⁶⁴ *Welte*, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 144.

¹¹⁶⁵ Anders ist das beispielsweise in § 18 b I AufenthG, bei dem die Qualifikation nur nachgewiesen werden muss, allerdings nicht geprüft wird.

Die Etablierung der Organisationssteuerung dürfte für eine effektive Modifikation demnach genügen, was im Folgenden ausgeführt wird.

§ 19 ICT-Karte für unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer

(1) Eine ICT-Karte ist ein Aufenthaltstitel zum Zweck eines unternehmensinternen Transfers eines Ausländers. Ein unternehmensinterner Transfer ist die vorübergehende Abordnung eines Ausländers

1. in eine inländische Niederlassung des Unternehmens, dem der Ausländer angehört, wenn das Unternehmen seinen Sitz außerhalb der Europäischen Union hat, oder

2. in eine inländische Niederlassung eines anderen Unternehmens der Unternehmensgruppe, zu der auch dasjenige Unternehmen mit Sitz außerhalb der Europäischen Union gehört, dem der Ausländer angehört.

(2) Einem Ausländer wird die ICT-Karte erteilt,

wenn **die aufnehmende Niederlassung den Ausländer als Führungskraft oder Spezialisten übernimmt und**

~~4. er in der aufnehmenden Niederlassung als Führungskraft oder Spezialist tätig wird,~~

1. er dem Unternehmen oder der Unternehmensgruppe unmittelbar vor Beginn des unternehmensinternen Transfers seit mindestens sechs Monaten und für die Zeit des Transfers ununterbrochen angehört,

2. der unternehmensinterne Transfer mehr als 90 Tage dauert,

3. der Ausländer einen für die Dauer des unternehmensinternen Transfers gültigen Arbeitsvertrag und erforderlichenfalls ein Abordnungsschreiben vorweist, worin enthalten sind:

a) Einzelheiten zu Ort, Art, Entgelt und zu sonstigen Arbeitsbedingungen für die Dauer des unternehmensinternen Transfers sowie

b) der Nachweis, dass der Ausländer nach Beendigung des unternehmensinternen Transfers in eine außerhalb der Europäischen Union ansässige Niederlassung des gleichen Unternehmens oder der gleichen Unternehmensgruppe zurückkehren kann und

~~5. er seine berufliche Qualifikation nachweist.~~

Führungskraft im Sinne dieses Gesetzes ist eine in einer Schlüsselposition beschäftigte Person, die in erster Linie die aufnehmende Niederlassung leitet und die hauptsächlich unter der allgemeinen Aufsicht des Leitungsorgans oder der

Anteilseigner oder gleichwertiger Personen steht oder von ihnen allgemeine Weisungen erhält. Diese Position schließt die Leitung der aufnehmenden Niederlassung oder einer Abteilung oder Unterabteilung der aufnehmenden Niederlassung, die Überwachung und Kontrolle der Arbeit des sonstigen

Aufsicht führenden Personals und der Fach- und Führungskräfte sowie die Befugnis zur Empfehlung einer Anstellung, Entlassung oder sonstigen personellen Maßnahme ein. Spezialist im Sinne dieses Gesetzes ist, wer über unerlässliche Spezialkenntnisse über die Tätigkeitsbereiche, die Verfahren

oder die Verwaltung der aufnehmenden Niederlassung, ein hohes Qualifikationsniveau sowie angemessene Berufserfahrung verfügt.

Ende der Norm gekürzt (...)

XI. Europäischer Freiwilligendienst

Der Europäische Freiwilligendienst wurde ursprünglich in § 18d AufenthG a. F. geregelt und befindet sich nun in § 19e AufenthG und stellt damit auch einen eigenen Migrationspfad dar, der die Steuerung von Migration unterstützen kann. Aus diesem Grund soll auch dieser zwecks Optimierung der Steuerungsfähigkeit modifiziert werden.

1. Rechtsänderung im Bereich des Europäischen Freiwilligendienst

Im Gegensatz zu § 18d AufenthG a. F. wurde in § 19e AufenthG § 18 d III, IV AufenthG a. F. nicht mehr aufgenommen.¹¹⁶⁶ Ansonsten wurde der Wortlaut der Norm nicht verändert, weshalb direkt zur Frage der Modifikation übergegangen werden kann.¹¹⁶⁷

2. Modifikation von § 19e AufenthG

Hinsichtlich der Stellung von privaten Akteur:innen nimmt § 19e AufenthG eine Zwischenstellung ein. Die Stellen die einen Freiwilligendienst anbieten nehmen nach dem Wortlaut von § 19e AufenthG eine Stellung ein, bei der sie einen größeren Entscheidungsspielraum bei der Auswahl haben, der nicht vom Staat kontrolliert wird.¹¹⁶⁸ Die Stellung ist demnach mit der von Hochschulen gemäß § 16b AufenthG vergleichbar. Der Unterschied liegt in § 19e AufenthG,

¹¹⁶⁶ Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 160.

¹¹⁶⁷ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 19 e AufenthG, Rn. 1; Vgl. Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 161.

¹¹⁶⁸ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 19 e AufenthG, Rn. 4; Huber/Mantel-Dippe, § 19 e AufenthG, Rn. 2.

der die Vorlage der Aufnahmevereinbarung mit bestimmtem Inhalt festlegt.¹¹⁶⁹ Das Gesetz regelt jedoch nur den Inhalt des Vertrags, nicht die Auswahl der Migrierenden, sodass die Regelung eher eine Formalie als eine Beschneidung des Entscheidungsspielraums darstellt. Daher kann § 19e AufenthG nicht abgesprochen werden, bereits eine Ansatz für eine Organisationssteuerung des Staates zu beinhalten. Aufgrund dieser Feststellung und der Etablierung eines Netzwerkes und eines Regimes im allgemeinen Teil des Gesetzesabschnitts, kann festgehalten werden, dass es sich schon um eine recht effektive Norm nach dem New-Governance-Modell handelt, die nicht grundsätzlich modifiziert werden muss, sondern nur durch die Ergänzungen gemäß § 18 AufenthG effektiver gestaltet werden kann. Diese kann dazu beitragen, die vermutete geringere Wirkung der Organisationssteuerung des Staates bei privaten Arbeitgeber:innen aufzufangen. Aus diesem Grund wird darauf verzichtet, weitere Modifikationen zu etablieren.

XII. Arbeitsplatzsuche

Die Einreisemöglichkeit zur Arbeitsplatzsuche kann besonders relevant sein, da diese keine vorherige Verbindung nach Deutschland in Form eines Arbeitsplatzangebots voraussetzt und deshalb besonders flexible Möglichkeiten in Deutschland bietet.¹¹⁷⁰

1. Rechtsänderung im Bereich der Arbeitsplatzsuche

Ursprünglich waren die Möglichkeiten zur Verlängerung eines Aufenthaltes in den jeweiligen Normen der Migrationskanäle verortet und wurden durch die Rechtsänderung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes nun in einer Norm, und zwar § 20 AufenthG zusammengefasst. Durch diese Neuverordnung und Umstrukturierung der Systematik entsteht nun systematisch betrachtet ein neuer Migrationskanal.¹¹⁷¹ Diese Neuschaffung bedeutet aber auch, dass die Modifizierungen vollständig auf die neue Norm bezogen werden müssen und in diesem Bereich zuerst dargelegt werden muss, ob Steuerungsstrukturen bestehen, die modifiziert werden können.

¹¹⁶⁹ Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 19 e AufenthG, Rn. 4.

¹¹⁷⁰ Die neue Systematik ist an dieser Stelle ungenau. Nach der Systematik steht § 20 AufenthG in dem Abschnitt für den auch die Regelungen des § 18 AufenthG gelten müssen, also ein Arbeitsplatzangebot vorliegen muss. Der Sinn und Zweck des § 20 AufenthG widerspricht dem aber.

¹¹⁷¹ Huber/Mantel-Dippe, § 20 AufenthG, Rn. 2; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 20 AufenthG, Rn. 3.

2. Modifikation von § 20 AufenthG

In § 20 I AufenthG ist ebenfalls eine Befristung angelegt, die für die Steuerung wenig sinnvoll oder sogar schädlich ist und deshalb aufgehoben werden muss, denn § 20 I AufenthG stellt die einzige Einreisemöglichkeit zur Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte ohne Hochschulabschluss dar, weshalb eine Streichung dieser Möglichkeit aus steuerungswissenschaftlicher Perspektive ebenfalls schädlich sein könnte. Aus diesem Grund könnte die erste Modifikation in der Beseitigung der Befristung bestehen.

Besonders wichtig wird dies auch im Zusammenhang mit § 20 III AufenthG, der den Aufenthaltstitel nach diesem Absatz nur möglich macht, wenn bereits ein Aufenthaltstitel nach den anderen erwähnten Normen erteilt wurde.¹¹⁷² Es handelt sich bei § 20 III AufenthG nicht mehr um einen eigenen Migrationspfad, sondern nur um eine Verlängerungsmöglichkeit des rechtmäßigen Aufenthalts, was für den Bereich der Untersuchung aufgrund der zu lösenden Problemlage zweitrangig ist.¹¹⁷³ Wichtig ist aber auch, dass weitere Steuerungsinstrumente auf § 20 I AufenthG angewendet werden, da eine direkte Anbindung an Arbeitgeber:innen aufgrund eines konkreten Angebots nicht besteht. Es sind demnach andere kooperative Steuerungsinstrumente zu etablieren, die in dem Bereich angewendet werden können. Erneut kommen besonders Regime und Netzwerke in Betracht, die im Prinzip für § 20 AufenthG schon über § 18 AufenthG gelten. Zu überlegen wäre dabei allerdings noch, dass in § 20 I 3 AufenthG das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dazu verpflichtet werden könnte, die Rechtsverordnung durch eine normsetzende Absprache mit anderen Akteur:innen zu erstellen. Gerade durch eine Absprache zwischen privaten Vertreter:innen könnte besser abgeschätzt werden, inwiefern Bedarf für Blockierungen des Arbeitsmarktes überhaupt bestehen würde.

Daher könnte § 20 AufenthG wie im Folgenden ausgeführt lauten.

§ 20 Arbeitsplatzsuche für Fachkräfte

~~{Abs. 1 bis 1.3.2025}~~

(1) Einer Fachkraft mit Berufsausbildung kann eine Aufenthaltserlaubnis für bis zu sechs Monate zur Suche nach einem

Arbeitsplatz, zu dessen Ausübung ihre Qualifikation befähigt, erteilt werden, wenn die Fachkraft über der angestrebten Tätigkeit entsprechende deutsche Sprachkenntnisse verfügt. Auf

Ausländer, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, findet Satz 1 nur Anwendung, wenn diese unmittelbar vor der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 im Besitz eines Aufenthaltstitels zum

¹¹⁷² Bergmann/Dienelt-Samel, § 20 AufenthG, Rn. 11; Huber/Mantel-Dippe, § 20 AufenthG, Rn. 12; Welte, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, S. 168.

¹¹⁷³ Huber/Mantel-Dippe, § 20 AufenthG, Rn. 2; Vgl. Kluth/Heusch-Breidenbach, § 20 AufenthG, Rn. 17.

Zweck der Erwerbstätigkeit oder nach § 16e waren. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann **unter Absprache mit Arbeitgebervertretern, den Gewerkschaften und geeigneten Migrantenselbstorganisationen** durch Rechtsverordnung mit

Zustimmung des Bundesrates Berufsgruppen bestimmen, in denen Fachkräften keine Aufenthaltserlaubnis nach Satz 1 erteilt werden darf. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nur zur Ausübung von Probebeschäftigungen bis zu zehn Stunden je

Woche, zu deren Ausübung die erworbene Qualifikation die Fachkraft befähigt.

~~{Abs. 1 ab 2.3.2025}~~

~~(1) (aufgehoben)~~

Ende der Norm gekürzt

(...)

XIII. Saisonarbeit

Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Migrationskanälen ist die Norm zur Einreise für die Saisonarbeit nicht im Aufenthaltsgesetz, sondern in § 15a BeschV geregelt und wurde auch nicht durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz verändert. Es können Modifikationen an der ursprünglichen Norm direkt vorgenommen werden.

Ebenfalls zu erwähnen ist, dass die gesamte Beschäftigungsverordnung nicht irrelevant für das Aufenthaltsgesetz ist. Denn §§ 2 ff. BeschV beinhalten Ausnahmeregelungen, wann die Bundesagentur für Arbeit nicht einem Aufenthaltstitel zustimmen muss (vgl. § 18 II Nr. 2 AufenthG).¹¹⁷⁴ Die Normen der Beschäftigungsverordnung können sich somit auf die Migrationspfade auswirken, weshalb es sinnvoll erscheint, nicht nur § 15a BeschV zu modifizieren, sondern auch allgemeine Steuerungsinstrumente in der Beschäftigungsverordnung zu etablieren.

1. Allgemeine Modifikationen für den Bereich der Saisonarbeit

Eine allgemeine Modifikation kann nach dem Vorbild von § 18 AufenthG angedacht werden, bei der durch allgemeine Kooperation versucht werden soll, Informationsmängel zu beseitigen. Gerade durch eine Regimebildung und aktive Informationsgaben könnte zumindest ein Rahmen in der Beschäftigungsverordnung geschaffen werden, der es erlaubt, Steuerungsinstrumente zu etablieren und die Steuerung auch durch diese Gesetze abzusichern.¹¹⁷⁵

¹¹⁷⁴ Offer/Mävers et. al.-*Offer/Ewald*, § 15 a BeschV.

¹¹⁷⁵ Vgl. Kapitel 3, V, 8.

Solch eine Regelung wäre systematisch in § 1 BeschV wenig sinnvoll, da er nur den Anwendungsbereich der Beschäftigungsverordnung regelt, sodass ein neuer § 2 BeschV etabliert werden müsste, wie nachfolgend ausgeführt wird.

§ 2 BeschV n.F.

(1) Die Bundesagentur für Arbeit, die Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer und die Bundesgemeinschaft der Immigrantenverbände in Deutschland verpflichten sich:

1. ihre nationalen Migrationsorganisationen zu ermutigen, ihre Arbeit so zu gestalten, dass die Nutzung der BeschV gefördert wird, insbesondere durch die aktive Inform von Arbeitgebern und Migrierenden;
2. die Zusammenarbeit zwischen den am Migrationsprozess beteiligten Akteuren zu fördern;
3. die zweiseitige und mehrseitige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen, Behörden und Organisationen in die Wege zu leiten, um auch auf internationaler Ebene legale Migration zu fördern.

4. Die genannten Parteien verpflichten sich, anderen Migrationsparteien behilflich zu sein, die für die Migrationssteuerung notwendigen Erfahrungen, Kenntnisse und Techniken zu erwerben.

(2) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Informationen vor allem gegenüber nationalen und internationalen Migrationsverbänden und Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur

Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Informierung über die legale Migration nach Deutschland aktiv gegenüber den genannten Organisationen hin.

2.

Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs gegenüber den genannten Organisationen, beispielsweise durch

- a) die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,
- b) die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen in Bezug auf einen Aufenthalt in Deutschland,

- | | | |
|--|--|---|
| c) | behördliche Zuständigkeiten. | in Deutschland, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind. |
| die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder | (3) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, | |
| d) | dass alle Informationen mit Bezug auf die Vorteile eines legalen Aufenthalts | |
| die Veröffentlichung von Informationen über | | |

2. Modifikation von § 15a BeschV

Zur Absicherung der Steuerung kann aber auch § 15a BeschV direkt modifiziert werden, indem das in § 15a I BeschV angelegte, aber wie dargestellt ineffektive Regime in ein effektives Netzwerk oder Regime umgewandelt wird.¹¹⁷⁶

Dies kann nach dem gleichen Vorbild wie bereits dargelegt geschehen, was für § 15a BeschV das nachfolgend Dargelegte bedeutet.

§ 15a Saisonabhängige Beschäftigung

(1) Ausländerinnen und Ausländern, die auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes den **Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften sowie geeigneter Migrantenselbstverwaltungen** über das Verfahren und die Auswahl zum Zweck der Saisonbeschäftigung nach

der Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 375) vermittelt worden sind, kann die Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung einer saisonabhängigen

Beschäftigung von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich in der Land- und Forstwirtschaft, im Gartenbau, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken.

1.

Ende der Norm gekürzt (...)

¹¹⁷⁶ Kapitel 2, V, 5, k.

XIV. Modifikationen außerhalb des Untersuchungsgegenstandes

In den vorausgehenden Ausführungen wurde gezeigt, wie die einzelnen bereits vorgestellten Normen des Untersuchungsgegenstandes modifiziert werden können, um die Steuerungsfähigkeit nach dem New-Governance-Modell effektiver zu gestalten. Der Rechtsvergleich vor allem mit dem Migrationsrecht der anderen Mitgliedstaaten hat allerdings noch weitere Aspekte eröffnet und Normen aufgezeigt, die zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit modifiziert werden könnten.¹¹⁷⁷ Im Folgenden sollen daher diese Äquivalente der deutschen Rechtsordnung ebenfalls effektiv umgestaltet oder neue Normen nach den herausgearbeiteten Vorbildern erarbeitet werden.

1. Negative finanzielle Anreize

Wie auch im deutschen Aufenthaltsgesetz (Vgl. § 63 III AufenthG) wurde auch in anderen Rechtsordnungen festgestellt, dass negative finanzielle Anreize gegenüber verschiedenen Parteien wie den Transporteur:innen, den Arbeitgeber:innen und den Migrierenden festgelegt wurden.¹¹⁷⁸ Diese weisen, wie dargelegt, unterschiedlichen Problemen auf, die aber durch Modifikation behoben oder zumindest verringert werden könnten.¹¹⁷⁹ Bevor eine solche Modifikation durchgeführt wird, muss unter Bezugnahme auf die Erfolgsfaktoren eines effektiven finanziellen Anreizes geklärt werden, ob diese überhaupt als ein Steuerungsinstrument des New-Governance-Modells im Bereich des Migrationsrechts angewendet werden können. Dies ist unter dem Aspekt fraglich, da negative finanzielle Anreize nicht bei Situationen der Gefahrenabwehr angewendet werden dürfen, da das Risiko einer Nachmaßnahme zur eigentlichen Gefahrenabwehr zu groß ist, was die Effektivität der negativen finanziellen Anreize vollständig herabsetzen würde.¹¹⁸⁰ Es ist demnach fraglich, ob es sich bei der zugrundeliegenden Problemlage um einen Bereich der Gefahrenabwehr handelt und deswegen von der Nutzung von negativen finanziellen Anreizen grundsätzlich abgeraten werden muss.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe definiert Gefahrenabwehr als „Gesamtheit der notwendigen staatlichen Maßnahmen, um eine im Einzelfall bestehende

¹¹⁷⁷ Kapitel 3, IV.

¹¹⁷⁸ Vgl. gegenüber Transporteur:innen: Kapitel 12 Section 10, Kapitel 5 Section 7, 8 Aliens Ordinance (Schweden); Section 172a Aliens Act (Finnland) Kapitel H ISC (Griechenland), Art 10-bis ff. (289/1998 (Italien) Section 65 Aliens Act 2000 (Niederlande); gegenüber Migrierenden: Art. 23 I ISC (Griechenland). Art. 77 SRA (Österreich).

¹¹⁷⁹ Vgl. Kapitel 3, IV, 1, 2.

¹¹⁸⁰ Kapitel 2, V, 5, a, j.

konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren“.¹¹⁸¹ Es müsste sich bei einer Migration demnach um eine anerkannte konkrete Gefahr für Sicherheit und Ordnung handeln. In den verschiedenen Gesetzen und vor allem den Richtlinien bestehen in diesem Bereich insofern Regelungen, als eine Einreise und auch Asyl grundsätzlich versagt werden dürfen, wenn die Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.¹¹⁸² Dies umfasst allerdings einen sehr schmalen und auch konkreten Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Bei der vorliegenden Frage geht es allerdings eher darum, ob die Migration als solche eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen kann.

Normen geben keine konkreten Hinweise darauf, dass Migration grundsätzlich als Gefahr angesehen wird. Dies liegt aber eher an der Tatsache, dass das Verhältnis von Migration und Sicherheit äußerst komplex ist und deshalb auch durch einzelne Normen nur schwer zu beschreiben ist.¹¹⁸³ Teilweise bestehen aber Situationen, in denen bestimmte Arten der Migration von manchen als eine kurzfristige Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung angesehen werden.¹¹⁸⁴

In diesem Zusammenhang müssten negative finanziellen Anreize nicht von vornherein ausgeschlossen werden, da die vorliegende Verwendung der negativen finanziellen Anreize sogar dazu dienen soll, Migrierende von der Migration nach Deutschland abzuhalten, also die Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung klein zu halten. Diese Überlegung lässt allerdings wieder die Seite der Migrierenden außer Betracht. So ergibt sich aus Art. 18 und 19 GrCh zumindest eine Prüfpflicht von Asylanträgen, die an der EU-Grenze gestellt werden.¹¹⁸⁵ Im Wesentlichen geht es um den Schutz von Migrierenden vor erheblichen Menschenrechtsverletzungen, also um Gefahrenabwehr für die Migrierenden, somit eine Pflicht, der sich die Mitgliedstaaten nicht entziehen können.¹¹⁸⁶ Im Bereich des Untersuchungsgegenstandes geht es gerade darum, den Asylkanal zu entlasten und Migrierende umzusteuern. In der Gesamtbetrachtung der Situation ergibt sich dann das Bild, dass auf der einen Seite die Migration bzw. die Migrierenden als Sicherheitsfrage vor allem bei hohen Migrationszahlen angesehen wird bzw. werden, auf der anderen Seite ein großer Bestandteil der Migration mit der Pflicht zur Prüfung von

¹¹⁸¹ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, BBK Glossar, Gefahrenabwehr, https://www.bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar/Glossar_Buchstabe_g.pdf?__blob=publicationFile.

¹¹⁸² Vgl. Egebuna-Joss, Der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Rahmen der internationalen Schutzgewährung.

¹¹⁸³ Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung, Migration und Sicherheit – eine Einführung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/302974/einfuehrung>.

¹¹⁸⁴ Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung, Migration und Sicherheit – eine Einführung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/302974/einfuehrung>.

¹¹⁸⁵ Vedder/von Heinegg-Folz, §§ 18-19 GrCh.

¹¹⁸⁶ Vedder/von Heinegg-Folz, §§ 18-19 GrCh, Rn. 3, 4.

Asylanträgen verknüpft ist. In Kombination ergibt sich eine Situation, in der bei Bedarf schnell gehandelt werden muss und etwaige negative finanzielle Anreize übergangen werden müssten.

Solch eine Situation soll allerdings nach dem New-Governance-Modell verhindert werden, um die Effektivität des Steuerungsmittels nicht zu gefährden.¹¹⁸⁷ Selbst wenn nach anderer Auslegung keine Gefahrenabwehrsituation festgestellt werden würde, dann bestände doch eine Migrationssituation, die flexibles und schnelles Handeln nötig machen würde, weshalb negative finanzielle Anreize nicht als besonders sicheres Steuerungsinstrument gewertet werden können. Im Bereich der Migration liegt somit grundsätzlich solch ein Sicherheitsbedenken vor, was die Effektivität von negativen finanziellen Anreizen negativ beeinflussen könnte. Dieses Steuerungsinstrument stellt sich demnach für den Untersuchungsgegenstand nicht als sonderlich sicher dar. Der Nutzen eines solchen Steuerungsinstruments könnte demnach den Risiken weit unterliegen. Aus diesem Grund soll auf eine weitere Etablierung oder Modifikation der bestehenden Normen mit dieser Regelungsstruktur im Untersuchungsgegenstand verzichtet werden.

2. Einbeziehung der Transporteur:innen

Neben negativen finanziellen Anreizen bestehen Normen, die im Bereich des Migrationsrechts auch die Transporteur:innen in einen Prüfungsprozess einbeziehen, was eine Organisationssteuerung des Staates etablieren könnte (vgl. Art. 149 ff. AoF in Polen; Section 4 Aliens Act 2000 in den Niederlanden). Diese sind zwar nicht problemorientiert etabliert, können aber als Grundlage für effektive Steuerungsinstrumente herangezogen werden. Da es sich um Verpflichtungen der Transporteur:innen handelt, würde sich eine Modifikation von §§ 63 ff. AufenthG anbieten.

Nach dem niederländischen Vorbild wird beispielsweise den Transporteur:innen auferlegt Kontrollpflichten gegenüber den Migrierenden wahrzunehmen.¹¹⁸⁸ Diese Kontrollstellung könnte in § 63 AufenthG zu einer Organisationssteuerung des Staates erweitert werden. Sofern ein kooperatives Steuerungsinstrument etabliert werden würde, würde es sich anbieten, diese Kooperation und das entstehende Näheverhältnis für eine weitere aktive Informationsgabe zu nutzen und eine solche Norm ebenfalls in § 63 AufenthG zu etablieren. Durch die Kombination aus erweiterten Kontroll- und Informationsverpflichtungen entsteht eine Stellung der Beförderungsunternehmen, die eine gewisse bereichsbezogene eigenständige Arbeit zulässt, die der Organisationssteuerung der Beförderungsunternehmen obliegt.

¹¹⁸⁷ Kapitel 2, V, 5, a, j.

¹¹⁸⁸ Kapitel 3, IV, 8.

Eine Modifikation von § 63 AufenthG könnte demnach wie im Folgenden dargelegt lauten.

§63 Pflichten der Beförderungunternehmer

(1) Ein Beförderungunternehmer ist dazu verpflichtet, das Vorliegen von gültigen Reisedokumenten zu überprüfen und gegebenenfalls auf die Regeln zur Beantragung eines Reisedokuments hinzuweisen. Ein Beförderungunternehmen darf Ausländer nur in das Bundesgebiet befördern, wenn sie im Besitz eines erforderlichen Passes und eines erforderlichen Aufenthaltstitels sind.

(2) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat oder die von ihm bestimmte Stelle kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur einem Beförderungunternehmer untersagen, Ausländer entgegen Absatz 1 in das Bundesgebiet zu befördern und für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld androhen. Widerspruch und

Klage haben keine aufschiebende Wirkung; dies gilt auch hinsichtlich der Festsetzung des Zwangsgeldes.

(3) Das Zwangsgeld gegen den Beförderungunternehmer beträgt für jeden Ausländer, den er einer Verfügung nach Absatz 2 zuwider befördert, mindestens 1 000 und höchstens 5 000 Euro. Das Zwangsgeld kann durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat oder die von ihm bestimmte Stelle festgesetzt und beigetrieben werden.

(4) Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat oder die von ihm bestimmte Stelle kann mit Beförderungunternehmern Regelungen zur Umsetzung der in Absatz 1 genannten Pflicht vereinbaren.

(5) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen

verfügbaren Informationen vor allem gegenüber nationalen und internationalen Migrationsverbänden und Migrationsorganisationen zu erleichtern.

1.

Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Informationen die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind und aktiv zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere wirken die informationspflichtigen Stellen auf eine umfassende Informierung über die legale Migration nach Deutschland aktiv gegenüber den genannten Organisationen hin.

2.

Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des

Informationszugangs gegenüber den genannten Organisationen, beispielsweise durch

a) die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,

b) die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Informationen in

Bezug auf einen Aufenthalt in Deutschland,

c) die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder

d) die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(6) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Informationen mit Bezug auf die Vorteile eines legalen Aufenthalts in Deutschland, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

3. Ausnahmeregelungen zur Herabsetzung externer Effekte

Als dritter unabhängiger Bereich der Steuerungsnormen kommt das Mittel von Ausnahmeregelungen in Betracht, die in anderen Rechtsordnungen teilweise etabliert sind und auch für das Aufenthaltsgesetz von Bedeutung sein können, wenn sie so gestaltet sind, dass sie externe Effekte und Anpassungsmängel beseitigen können.¹¹⁸⁹ Vor allem geht es um die Herabsetzung von Voraussetzungen für die Einreise nach Deutschland.

Zu überlegen ist, ob eine solche grundsätzliche Herabsetzung der Voraussetzungen in Deutschland durch die Rechtsänderungen nach dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz nicht schon geschehen ist. Zwar wären dadurch keine konkreten Ausnahmeregelungen festgelegt worden, jedoch würde sich der Effekt der herausgearbeiteten Ausnahmeregelungen durch die Rechtsänderung bereits im gesamten Aufenthaltsgesetz widerspiegeln. Für diese Annahme spricht auch der Grundtenor der Gesetzesbegründung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz, die eine hohe Regulationsdichte als Problem anerkennt und diesem eine Herabsetzung und Entschlackung der Normen entgegensetzen will.¹¹⁹⁰ Bei genauerer Prüfung könnte sich dies auch beispielsweise im Bereich der Fachkräfteeinwanderung für Fachkräfte mit Berufsausbildung widerspiegeln (§§ 18 f. AufenthG). Aus Perspektive des New-Governance-Modells wurde allerdings weder

¹¹⁸⁹ Vgl. Kapitel 5 Section 18 Aliens Act (Schweden), Kapitel 8 Section 5 Aliens Ordinance (Schweden, Section 49, 78, 157 Aliens Act (Finnland), Art. 45-47 ISC (Griechenland).

¹¹⁹⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019.

die doppelte Ermessensentscheidung beseitigt, noch ein Steuerungsinstrument etabliert. Die Voraussetzungen, die sich aus dem Gesetz ergeben, sind weitestgehend identisch oder es wurden keine Voraussetzungen herausgenommen, die von den Migrierenden beeinflussbar sind (was dazu führt, dass die Anpassungsmängel nicht reduziert werden).

Dieser kritischen Betrachtung ist aber eine wesentliche Änderung durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz entgegenzuhalten, nämlich die Veränderung der Regel-Ausnahme-Struktur des Aufenthaltsgesetzes durch die Neuregelung von § 4a AufenthG.¹¹⁹¹ So stellt die Möglichkeit der Einreise zur Erwerbstätigkeit nun die Regel und nicht die Ausnahme dar, was für die Auslegung des gesamten Aufenthaltsgesetzes relevant ist und auch für den Bereich der Steuerung positiv bewertet werden muss.¹¹⁹² Daraus kann geschlossen werden, dass durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz durchaus allgemeine Strukturen verändert wurden, die der Steuerung dienlich sind.

Zu klären ist noch, wie die Ausnahmeregelungen im Aufenthaltsgesetz gestaltet werden könnten. In den anderen Rechtsordnungen ergeben sich diese vor allem für bestimmte Staatsangehörige und setzen die Einreisevoraussetzungen herab. Angesichts von Sinn und Zweck des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes könnten weitere Ausnahmeregelungen beispielsweise für Berufsbereiche festgelegt werden, die einen besonders hohen Bedarf an Fachkräften haben und die mit weiteren Steuerungsinstrumenten des New-Governance-Modells zu einem flexiblen „Tool“ gestaltet werden könnten. Daneben könnte durch Rechtsverordnung verbindliche Absprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsverwaltungen der Herkunftstaaten flexibel etabliert werden. Eine neue Norm könnte sich demnach aus den Komponenten schon bestehender Kooperation, der Ausnahmeregelung gemäß Migrationsnormen anderer Rechtsordnungen und der Struktur von normsetzenden Absprachen zusammensetzen.

Eine Norm könnte beispielsweise für den Bereich der Erwerbstätigkeit gemäß folgenden Ausführungen gestaltet werden.

§ 18 V AufenthG n.F.	Soziales und der Bundes-	und der Gewerkschaften
Ausnahmen über die Vo-	sagentur für Arbeit in der	und geeigneten Migrati-
oraussetzungen zur Einreise	Kooperation mit den Ar-	onsselbstverwaltungen
für bestimmte Fachkräfte	beitsverwaltungen der	verhandelt und durch
können vom Bundesmi-	Herkunftsländer sowie der	Rechtsverordnung festge-
nisterium für Arbeit und	Vertreter der Arbeitgeber	legt werden.

¹¹⁹¹ Hammer/Klaus, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 39 (2019), 137, 138; Mävers, Arbeitsrecht Aktuell 12 (2020), 82.

¹¹⁹² Mävers, Arbeitsrecht Aktuell 12 (2020), 82.

4. Absicherung rechtsstaatlicher Standards

Da die Modifikationen zur Herabsetzung von Informationsmängeln vor allem auf kooperative Steuerungsinstrumente setzen, wird zu einem nicht unerheblichen Teil Entscheidungsmacht auf private Akteur:innen übertragen.¹¹⁹³ Dies könnte aufgrund von rechtsstaatlichen oder anderen verfassungsmäßigen Rechten (Demokratieprinzip) problematisch sein.

Aus diesem Grund sollte zu den einzelnen Modifikationen, die eine Kooperation zulassen, zumindest grundsätzliche Standards und das Gewaltmonopol des Staates ebenfalls festgehalten werden.¹¹⁹⁴ Vorbild dafür kann eine von *Schuppert* entwickelte Norm für die Public Private Partnerships sein.¹¹⁹⁵

Kooperationsvertrag ¹¹⁹⁶	dass ihr ein hinreichender	nur einen Vertragspartner
Eine öffentlich-rechtliche	Einfluss auf die ordnungs-	auswählen, der fachkun-
Kooperation kann ge-	gemäße Erfüllung der öf-	dig, leistungsfähig und zu-
schlossen werden, wenn	fentlichen Aufgaben ver-	verlässig ist.
die Behörde sicherstellt,	bleibt. Die Behörde darf	

Durch eine solche allgemeine Norm könnte die Möglichkeit zur Etablierung von Steuerungsinstrumenten grundsätzlich und allgemein für die Zukunft abgesichert werden, wobei die Modifikationen in den einzelnen Normen die genaue *Art der Steuerungsinstrumente* zur Absicherung der effektiven Steuerung regeln würden. Die Kombination von allgemeiner Norm und spezifischen Modifikationen verbindet die nötige Etablierung der Voraussetzungen für effektive Steuerungsinstrumente mit dem rechtswissenschaftlichen Anspruch einer rechtlichen Absicherung und ist deshalb aus Perspektiver beider wissenschaftlicher Disziplinen sinnvoll für das Gelingen einer Steuerung.

XV. Ergebnisse zu den Modifikationen

Die Modifikationen sind als Beispielmodifikationen zu verstehen, um die Implementation von Steuerungsinstrumenten grundsätzlich zu verdeutlichen. Diese Einschränkung ergibt sich nicht zuletzt aus der eingeschränkten Möglichkeit vollständige Leitbilder in das Migrationsrecht zu

¹¹⁹³ Kapitel 4.

¹¹⁹⁴ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts - Reformbedarf und Reformsätze, 11, 47f.

¹¹⁹⁵ *Schuppert*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 391.

¹¹⁹⁶ Vgl. *Schuppert*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 391.

übertragen, da nur wenige Vorbilder ebenfalls alle Komponenten des New-Governance-Modells beinhalten. Sicherlich wird es zudem sinnvoll sein, nicht in jeder Norm die Informationspflichten zu erwähnen, sondern dies kann auch in einem allgemeinen Abschnitt einmalig geschehen.¹¹⁹⁷ Bei der Analyse hat sich auch gezeigt, dass der Umfang der Änderungen durchaus gering ausfallen kann.¹¹⁹⁸ Schon leichte Wortlautänderungen können Steuerungsinstrumente etablieren, welche die Voraussetzungen des New-Governance-Modells erfüllen.¹¹⁹⁹ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass das New-Governance-Modell Lösungsvorschläge bereithält, die in der Gesetzgebungspraxis anwendbar sind, was wiederum für dieses Modell spricht. Die Modifikationen der herausragenden Problematiken verschiedenster Steuerungsinstrumente konnten an unterschiedlichen Stellen etabliert werden, die eine Steuerungsfähigkeit der Normen nach dem New-Governance-Modell verbessern können.

XVI. Rechtmäßigkeit der modifizierten Normen

Die mögliche Effektivität der modifizierten Normen kann in den Rechtswissenschaften und auch nach dem New-Governance-Modell nicht allein die Veränderungen rechtfertigen.¹²⁰⁰ *Dose* fasst die mit der Etablierung verbundene Problematik unter dem Begriff Einigungskosten zusammen und beschreibt diese als mögliche Hürden, die aufgrund gesellschaftlicher Abwehrreaktionen die Wirkung der Steuerungsmittel verhindern können.¹²⁰¹ Die Einigungskosten setzen sich aus der Art der Maßnahme und dem Umfang der Änderungen zusammen.¹²⁰² Bei den vorliegenden Modifikationen könnte eventuell mit Widerstand aus den Reihen der Kooperationsmitglieder zu rechnen sein (Hochschulen, Arbeitgeber:innen, Gewerkschaften), für die eine Kooperation nach einem Steuerungsinstrument Mehraufwand bedeutet. Dahingegen erlangen diese Akteur:innen durch die Veränderungen aber auch mehr Macht im Migrationsprozess und weniger Einmischung durch den Staat, was sie positiv beurteilen könnten. Daneben handelt es sich eher um geringfügige Änderungen des Gesetzestexts, die auf bereits bestehenden Kooperationen fußen, die durch den Rechtsvergleich erarbeitet wurden – also nicht um vollständig neue Konstrukte, die auf besonders starken Widerstand stoßen würden. Für den Bereich der rechtswissenschaftlichen Untersuchung kann es allerdings nicht genügen, gesellschaftliche Widerstände wie im New-Governance-Modell beschrieben zu beurteilen.

¹¹⁹⁷ Die Variante wurde hier gewählt, um den Grundwortlaut und die Grundsystematik für die beispielhafte Modifikation nicht zu sehr verändern zu müssen, und die Beispiele übersichtlich zu halten.

¹¹⁹⁸ Vgl. Kapitel 4, IV.

¹¹⁹⁹ Vgl. Kapitel 4, IV.

¹²⁰⁰ Vgl. Kapitel 2, IV, V, 1.

¹²⁰¹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 217ff.

¹²⁰² Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 220ff.

Vielmehr muss im Rahmen der Übertragung des sozialwissenschaftlichen New-Governance-Modells auf den rechtswissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand dargelegt und analysiert werden, wie sich die Einigungskosten in diesem rechtswissenschaftlichen Kontext darstellen. Aus diesem Grund ist darzulegen, inwiefern spezifische rechtswissenschaftliche Einigungskosten, also rechtliche Widerstände bestehen. So ist festzuhalten, dass für die Rechtswissenschaften die Frage nach etwaigen gesellschaftlichen Vorbehalten grundsätzlich hinter die zentrale Frage der Rechtmäßigkeit der Normen zurücktritt. Grundlage dafür ist, dass in rechtswissenschaftlicher Perspektive zentraler Widerstand gegen etwaige Steuerungsinstrumente von höherrangigem Recht – sowohl dem nationalem Recht wie dem Grundgesetz als auch dem internationalen Recht, vorliegend vor allem dem primären und sekundären EU-Recht – ausgehen könnte. Dieser rechtliche Widerstand ist so hoch, dass die Normen ohne Rechtmäßigkeit in Bezug auf dieses höherrangige Recht keine Effektivität entfalten können, da sie kassiert werden könnten. Für die rechtswissenschaftliche Untersuchung ist diese Rechtmäßigkeit von eminenter Bedeutung, weshalb sie ebenfalls Untersuchung einbezogen und analysiert werden muss.

Die Einigungskosten für den rechtswissenschaftlichen Kontext stellen sich im vorliegenden Zusammenhang vor allem als die Frage nach der Vereinbarkeit der modifizierten Normen mit den Steuerungsinstrumenten mit höherrangigem Recht dar. Aus diesem Grund werden die modifizierten Normen im Folgenden auf den genannten Ebenen auf ihre Vereinbarkeit mit diesem Recht und demnach auf ihre Rechtmäßigkeit hin untersucht.¹²⁰³ Fraglich ist zunächst, ob die Modifikationen noch mit den zugrundeliegenden EU-Richtlinien übereinstimmen. Daneben stellt sich die Frage der Übereinstimmung mit weiterem EU-Recht und dem Grundgesetz.

¹²⁰³ Die Überprüfung wird dabei umfassend auf verschiedenen Ebenen durchgeführt, da unklar ist, auf welcher Ebene Steuerungsinstrumente etabliert werden sollten, und aus diesem Grund nicht abschließend geklärt werden kann, an welchem höherrangigen Recht sich die Modifikationen primär richten lassen müssen. Aus diesem Grund prüft die Untersuchung alle Eventualitäten.

1. Übereinstimmung mit den zugrundeliegenden EU-Richtlinien

In einem ersten Schritt wird untersucht, inwiefern die Modifikationen mit den einzuhaltenden Zielvorgaben der EU-Richtlinien übereinstimmen oder ob es in diesem Bereich zu Überschreitungen kommt.

a. § 18b AufenthG und die Richtlinie zur Blauen Karte der EU

Wie dargelegt wurden für § 18b AufenthG keine Modifikationen erarbeitet, sondern für § 18 AufenthG insgesamt. Daher muss für beide Normen die Übereinstimmung mit der Richtlinie zur Blauen Karte der EU überprüft werden, da zumindest in § 18 II AufenthG eine Wortlautänderung erfolgt ist.¹²⁰⁴

Grundsätzlich problematisch an den Rechtsänderungen durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz könnte sein, dass § 18 II AufenthG nur noch von der Blauen Karte der EU für Akademiker:innen spricht, sodass die Möglichkeit, diesen Status auf andere Gruppen wie in § 19a AufenthG a. F. auszudehnen, nicht mehr existiert.¹²⁰⁵ Der Begriff der Akademiker:innen ist in § 18 III Nr. 2 AufenthG legal definiert und legt eindeutig fest, dass es sich um Personen handelt, die einen Hochschulabschluss haben.¹²⁰⁶ Damit wird der Anwendungsbereich insofern begrenzt, als in § 19a I Nr. 2 AufenthG a. F. eine Einreise auch ohne Hochschulabschluss möglich war.¹²⁰⁷ Fraglich ist, ob diese Begrenzung mit der Richtlinie zur Blauen Karte der EU übereinstimmt, die in Art. 2 b) lit. 3 nur einen höheren beruflichen Bildungsabschluss voraussetzt.¹²⁰⁸ Art. 2 g) Richtlinie der Blauen Karte der EU stellt ebenfalls die Möglichkeit fest, ohne Hochschulabschluss eine Blaue Karte der EU zu erlangen, indem der Begriff des Nachweises über den höheren beruflichen Bildungsabschluss so definiert wird wie in § 19a I Nr. 2 AufenthG a. F.¹²⁰⁹ Eingeschränkt wird die Einreisemöglichkeit für Personen ohne Hochschulabschluss in der Richtlinie allerdings auch insoweit, als Alternativen vom innerstaatlichen Recht vorgesehen werden müssen.¹²¹⁰ Von daher ist zu prüfen, ob eine Einreisemöglichkeit durch den Nachweis von Berufserfahrung gegeben ist.

¹²⁰⁴ Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

¹²⁰⁵ Vgl. Huber/Mantel-Dippe, § 18 AufenthG, Rn. 15–16; Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 46–47.

¹²⁰⁶ Kluth/Heusch-Breidenbach, § 18 AufenthG, Rn. 46–47.

¹²⁰⁷ Vgl. Huber/Beichel-Benedetti-Huber, § 19 a AufenthG, Rn. 3.

¹²⁰⁸ Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

¹²⁰⁹ Vgl. Thym/Hailbronner-Hailbronner/Herzog-Schmidt, Blue Card Directive 2009/50/EG, 765.

¹²¹⁰ Thym/Hailbronner-Hailbronner/Herzog-Schmidt, Blue Card Directive 2009/50/EG, 766.

Zum Zeitpunkt der Erstumsetzung der Richtlinie bestand nach innerstaatlichem Recht die Möglichkeit, durch Berufserfahrung einen höheren beruflichen Qualifikation nachzuweisen. Aus der Gesetzesbegründung zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz ergeben sich allerdings keine Gründe, dass die ursprünglich bestehende Vergleichbarkeit nun nicht mehr gegeben sein sollte.¹²¹¹ Die Beschränkung des Anwendungsbereichs liegt demnach ohne genaue Begründung vor. Fraglich ist, ob eine solche Beschränkung nach der EU-Richtlinie zulässig ist. Der Wortlaut von Art. 2 g) Richtlinie zur Blauen Karte der EU stellt beide Nachweismöglichkeiten grundsätzlich systematisch auf eine Stufe und nicht in ein hierarchisches Verhältnis.¹²¹² Die einzige Ausnahme für den Verzicht der Regelung bleibt die innerstaatliche Anwendbarkeit, von der der deutsche Staat im Nachhinein Gebrauch gemacht hat. Gegen eine zu starke Beschränkung sprechen aber Sinn und Zweck der Richtlinie, der nach den Erwägungsgründen (3) und (7) darin besteht, Arbeitskräfte anzuwerben. Das Ziel ist demnach nicht allein die Anwerbung von Fachkräften mit möglichst hoher Qualifikation, sondern auch die Deckung des Fachkräftebedarfs in unterschiedlichen Bereichen. Die Auslegung der Richtlinie spricht eher dafür, dass eine weite Auslegung des Begriffs des höheren beruflichen Bildungsabschlusses anzudenken ist, und dieser sich gerade nicht nur auf Akademiker:innen, sondern auch auf andere hochqualifizierte Personen beziehen soll. In der deutschen Rechtslage wird vor allem nach der Rechtsänderung durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz nicht klar, warum diese Nachweismöglichkeit in § 19a AufenthG a. F. bestand, nun aber nicht mehr. Dies könnte insofern problematisch sein, als § 18 II b) AufenthG den Anwendungsbereich der Richtlinie beschränkt und aufgrund der durch die Modellanwendung ermittelten Einsichten nicht mehr die Ziele der Erwägungsgründe erreicht.

Dies könnte dann aber nicht der Fall sein, wenn die Rechtsänderung ein Äquivalent zur Einreise mit einer Blauen Karte der EU geschaffen hätte, welches den Rechten der Richtlinie entspricht. Dafür kommt § 18a AufenthG in Betracht, der nun die Arbeitsmigration für nicht akademische Fachkräfte regelt. Sowohl für § 18a AufenthG als auch § 18 II b) AufenthG gelten die Vorschriften von § 18 AufenthG, weshalb sich daraus keine Abweichungen bezüglich der Einreiserechte ergeben. Dennoch bestehen Unterschiede.

So ist nach § 18 II b) AufenthG keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig, sondern nur der Nachweis eines bestimmten Gehalts, und die Beschäftigung muss der

¹²¹¹ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, 98.

¹²¹² Vgl. Thym/Hailbronner-Hailbronner/Herzog-Schmidt, Blue Card Directive 2009/50/EG, 766.

angegebenen Qualifikation entsprechen, anders als dies bei §§ 18a, 18b I AufenthG der Fall ist.¹²¹³ Demnach wurde die Anzahl der Voraussetzungen um eine minimiert, aber um zwei Voraussetzungen erweitert. Danach könnte davon ausgegangen werden, dass § 18a AufenthG einfachere Voraussetzungen zur Einreise bereithält, was eine Benachteiligung für Nicht-Akademiker:innen bedeuten könnte. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass aus steuerwissenschaftlicher Perspektive die Streichung der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einen großen Effekt haben kann, da diese die externen Effekte herabsetzen könnte. Eventuell muss daher diese Streichung stärker gewichtet werden. Aus steuerwissenschaftlicher Perspektive ergeben sich demnach keine direkten und offensichtlichen Nachteile aus der Rechtsänderung.

Deshalb ist auch festzuhalten, dass sich aus den Rechtsänderungen keine offensichtlichen Nachteile für Personen ohne akademische Bildung ergeben. Deswegen kann § 18a AufenthG durchaus als nationales Äquivalent mit vorteilhafteren Regelungen verstanden werden (vgl. Art 4 IV, Art. 4 Richtlinie zur Blauen Karte der EU). Die Rechtsänderung ist demzufolge auch nicht offensichtlich mit der Richtlinie unvereinbar.

Darüber hinaus besteht aber die konkrete Frage, inwiefern die Modifikationen, also die Einführung eines Regimes, der Organisationssteuerung des Staates sowie die aktiven Informationspflichten gemäß § 18 AufenthG n. F. mit der Richtlinie übereinstimmen. Vor der Prüfung ist daran zu erinnern, dass nach Art. 288 AEUV nur die Zielvorgaben umgesetzt werden müssen und die Staaten bei der Wahl ihrer Mittel frei sind.¹²¹⁴ Problematisch könnten die Modifikationen trotzdem dahingehend sein, dass diese unterschiedlichen Zielen als in der Richtlinie dienen. Wie bereits kurz angerissen, dient die Richtlinie der Anwerbung hochqualifizierter Personen aus dem Ausland, um auf der einen Seite die Wirtschaft der EU zu stärken, indem das Wirtschaftswachstum angeregt wird (Erwägungsgrund (3)) und gerade fehlende Fachkräfte für die EU angeworben werden (Erwägungsgrund (7)). Daneben soll die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt werden (Erwägungsgrund (3)). Die Ziele der EU sind demnach ausschließlich an der Ökonomie orientiert und nur auf den Vorteil der Mitgliedstaaten ausgerichtet. Auch aus der Gesetzesgrundlage von Art. 63 I Nr. 2 a), 4 EG-Vertrag ergibt sich nach dem Wortlaut kein anderes Ziel. Diese wirtschaftlichen Ziele sind allerdings nicht der primäre Grund, weshalb die Steuerungsmittel durch die Modifikationen etabliert wurden. Viel mehr dienen die Modifikationen der Umsteuerung von Migrierenden. Es ist demnach

¹²¹³ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, 98.

¹²¹⁴ Vedder/von Heinegg-Vedder, Art. 288 AEUV, Rn. 23.

fraglich, ob sie mit dem Ziel der Richtlinie noch vereinbar sind oder diesem sogar entgegenstehen.

Problematisch kann sein, dass den Modifikationen zur Problemlösung der Ausgangslage auch ein erheblicher humanitärer Aspekt zugrunde liegt, da verhindert werden soll, dass Migrierende lebensgefährliche Reisen auf sich nehmen.¹²¹⁵ Die Modifikationen sollen dazu führen, dass diese Migrierenden unabhängig von ihrer Wichtigkeit für die Wirtschaft zur Auflösung der Lose-lose-lose-Situation einreisen können.¹²¹⁶ Dadurch könnte die Verengung der Zielperspektive auf ökonomische Belange verhindert oder zumindest abgemildert werden. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die humanitäre Sicht nicht die einzige Komponente des Lösungsansatzes darstellt, sondern auch die bestehende Lose-Situation für Deutschland und die Mitgliedstaaten aufgelöst werden soll, indem die Migrierenden die „sowieso“ migrieren, für den deutschen Arbeitsmarkt auch „nutzbar“ gemacht und nicht im Asylkanal festgehalten werden sollen.¹²¹⁷ Die Modifikationen dienen demnach zwar nicht allein, aber auch wirtschaftlichen Erwägungen. Außerdem sind die Modifikationen allgemein angelegt und nicht nur für den Bereich der untersuchten Migrierenden. Dies bedeutet, dass eine Optimierung der Steuerungswirkung nicht nur dafür nutzbar gemacht werden kann, sondern allgemein die Steuerungsdefizite reduziert und auch andere Gruppen durch die steuerungsfähigeren Normen angesprochen werden. Es besteht eine Chance auf eine grundsätzliche Effektivierung, die auch den konkreten Zielen der Richtlinie dient.

Problematisch könnte sein, dass Erwägungsgrund (22) ethische Erwägungen einbezieht, sodass nicht im Übermaß Fachkräfte aus anderen Ländern übernommen werden sollen. Durch eine besonders starke Steuerung könnte rein theoretisch eine solche Situation entstehen. Realistisch betrachtet ist eine solch starke Steuerung (in Form einer Anwerbung einer immensen Anzahl von Migrierenden) allerdings eher unwahrscheinlich. Wie bereits dargelegt, können Steuerungsinstrumente die Situation in Bezug auf die Steuerung verbessern, stellen aber keine sofort und stark wirkende Wundermittel dar.¹²¹⁸ Steuerungsinstrumente wirken zwar zuverlässig, aber langsam, weshalb ein schneller und unkontrollierter Umschwung zu einer zu hohen Anwerbung nur durch die Steuerungsinstrumente in der Praxis unrealistisch erscheint.¹²¹⁹ Daneben ist immer noch erstes Ziel der Modifikationen die Umsteuerung von ohnehin migrationswilligen Personen und nicht die Überzeugung zur Migration.¹²²⁰ Die Modifikationen sollen dazu dienen,

¹²¹⁵ Kapitel 1, I.

¹²¹⁶ Kapitel 1, I, II.

¹²¹⁷ Kapitel 1, I, II.

¹²¹⁸ Vgl. Kapitel 2, V, 5, c.

¹²¹⁹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 329.

¹²²⁰ Kapitel 1.

nur die Art der Migration zu ändern, und nicht die Entscheidung über eine Migration, weshalb ein Abschöpfen von hochqualifizierten Arbeitskräften auch gerade nicht das Ziel der Modifikationen ist. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Modifikationen nicht gegen die grundsätzlichen Zielvorgaben der EU-Richtlinie verstoßen. Vielmehr dienen die Modifikationen auch dem Ziel der Richtlinie und sind demnach als unterstützendes Mittel nach Art. 288 AEUV zu verstehen, welches die deutsche Rechtsordnung nutzt.

Zu untersuchen ist eine weitere Problematik bzgl. der Übereinstimmung mit Art. 5 Richtlinie 2009/50/EG. In diesem sind die Voraussetzungen für die Einreise als Bedingungen für den Aufenthaltstitel und nicht als Organisationssteuerung des Staates zu betrachten. Die Stellung der Arbeitgeber:innen durch die Modifikation unterscheidet sich vom Wortlaut der Richtlinie. Fraglich ist, ob dieser Bereich bei der Umsetzung grundsätzlich verändert werden darf oder ob es sich bei der Einfügung der Steuerungsinstrumente grundsätzlich um eine damit nicht vereinbare Modifikation handelt. Daran schließt sich vor allem auch die Frage an, ob Modifikationen für die Eingliederung von Steuerungsinstrumenten grundsätzlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Inhalt der Richtlinie zu prüfen ist oder ob Steuerungsinstrumente grundsätzlich etabliert werden können. Dazu ist genauer festzulegen, was von der Umsetzungsfreiheit der Mitgliedstaaten umfasst ist und was nicht. Der Wortlaut von Art. 288 AEUV stellt dazu fest, dass die Ziele zu übernehmen sind, die Mitgliedstaaten aber in der Wahl der Form und Mittel frei sind.¹²²¹

Fraglich ist aber, ob sich auch die Verwendung von Steuerungsinstrumenten in Gesetzen ebenfalls unter die Begriffe Form und/oder Mittel subsumieren lassen und im alleinigen Entscheidungsbereich der Mitgliedstaaten liegen. Grundsätzlich ist die Wahlfreiheit eher restriktiv auszulegen.¹²²² Bei der Frage von Form und Mittel soll es vor allem um innerstaatliche Durchführungszuständigkeiten, also die innerstaatliche Anwendung der Richtlinien gehen.¹²²³ Es ist eher fraglich, ob die Etablierung eines Steuerungsinstrumentes diesem Bereich noch zugerechnet werden kann. Was allerdings dennoch Teil der Wahlfreiheit ist, sind Rechtssetzungstechniken.¹²²⁴ Es ist somit fraglich, ob die Etablierung von Steuerungsinstrumenten eines Governance-Modells als Gesetzgebungstechnik verstanden werden kann.

¹²²¹ Vedder/von Heinegg-Vedder, Art. 288 AEUV, Rn. 23.

¹²²² Grabitz/Hilf et. al.-Nettesheim (2020), Art. 288 AEUV, Rn. 132; Streinz/Michl-Schroeder, Art. 288 AEUV, Rn. 72.

¹²²³ Grabitz/Hilf et.al-Nettesheim (2020), Art. 288 AEUV, Rn. 132.

¹²²⁴ Streinz/Michl-Schroeder, Art. 288 AEUV, Rn. 72.

Das Handbuch der Rechtsförmlichkeit zeigt allerdings eher, dass die Frage nach der Rechtssetzungstechnik vor allem eine Frage von Formalie ist,¹²²⁵ weshalb um die Art der Formulierung den sprachlichen Stil geht und den Aufbau von Gesetzen und Verordnungen betrifft.¹²²⁶ Zwar handelt es sich bei den Modifikationen teilweise nur um leichte Veränderungen im Wortlaut, allerdings dienen diese gerade nicht einfach nur der besseren Verständlichkeit, sondern ändern gerade auch die rechtliche Position privater Akteur:innen. Es handelt sich demnach nicht um reine Formalia. Aus diesem Grund können die Änderung zur Organisationssteuerung des Staates also nicht als reine Gesetzestechnik verstanden werden.

Dennoch ist zur Vereinbarkeit des Steuerungsmittels im deutschen Wortlaut zu sagen, dass der Wortlaut der Richtlinien gerade nicht übernommen werden muss, sondern nur die Voraussetzungen gemäß Art. 5 Richtlinie 2009/50/EG durch das nationale Gesetz widergespiegelt werden müssen. Dies ist beispielsweise auch in den anderen Rechtsordnungen wie in Art. 111 ISC (Griechenland) und Section 81 AAF (Finnland) der Fall. Demnach ist nur zu prüfen, ob die vorgegebenen Voraussetzungen zur Einreise auch in dem modifizierten Gesetz verankert sind. Im Wesentlichen handelt es sich um die Voraussetzung der Vorlage eines Arbeitsvertrages. Diese Voraussetzung ist nach wie vor auch in der Modifikation vorhanden und hat dabei auch nicht an Wichtigkeit verloren. Allein die Stellung der Arbeitgeber:innen wurde verändert, was sich aber nicht unmittelbar auf den Bereich des Wortlauts des Art. 5 Richtlinie 2009/50/EG auswirkt. Die Zielvorgaben, die durch die Richtlinie festgelegt werden, werden demnach nicht nur im Allgemeinen von den Modifikationen erfüllt, sondern auch im Konkreten durch Bezug auf die einzelnen Voraussetzungen. Aus diesem Grund lässt sich festhalten, dass die Modifikationen nicht grundsätzlich von den Wahlentscheidungen der Mitgliedstaaten nach Art. 288 AEUV umfasst sind, sodass jede Modifikation auf ihre Vereinbarkeit mit der jeweiligen Richtlinie und deren allgemeinen und konkreten Zielen hin untersucht werden muss. Für den Bereich von § 18 ff. AufenthG konnten allerdings keine offensichtlichen Verstöße gegen die Ziele der Richtlinien oder die Herabsetzung oder Umgehung einzelner Regelungen festgestellt werden. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass die erarbeitete Modifikation von § 18 AufenthG und § 18b AufenthG mit der Richtlinie 2009/50/EG vereinbar sind.

¹²²⁵ Vgl. *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, <http://hdr.bmj.de/vorwort.html>.

¹²²⁶ Vgl. *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, <http://hdr.bmj.de/vorwort.html>.

b. § 19 AufenthG und die Richtlinie zum unternehmensinternen Transfer

Auch im Bereich des unternehmensinternen Transfers wurde die Stellung der Unternehmen bezüglich der Organisationssteuerung des Staates gestärkt. Daneben gelten auch die Voraussetzungen und Modifikationen in § 18 AufenthG. Da es sich bei den Steuerungsinstrumenten nicht um einfache Mittel handelt, müssen die Modifikationen in § 18 AufenthG allerdings diesmal an den Voraussetzungen von Richtlinie 2014/66/EG gemessen werden.¹²²⁷

Konkretisiert werden die Ziele der Richtlinie durch Erwägungsgrund (2) der Richtlinie zur ICT-Karte, der darauf hindeutet, dass Steuerung von Migration ein wesentliches Ziel der gesamten Richtlinie darstellt, wobei Steuerung als eine Lenkung der Migrationsströme in geordnete und kalkulierbare Wege verstanden werden muss.¹²²⁸ Diese Art der Steuerung kann auch die Umsteuerung umfassen, wie sie im Untersuchungsgegenstand analysiert wird. So soll die Umsteuerung zu einer effektiveren Nutzung der bestehenden Migrationsnormen führen, um damit die bestehende Lose-lose-lose-Situation aufzulösen. Das Ziel der Untersuchung ist demzufolge mit dem Ziel der Erwägungsgründe und auch Art. 79 AEUV zu vereinen. Daneben treten die wirtschaftlichen Ziele, wie sie beispielsweise auch in Richtlinie 2009/50/EG, die in Erwägungsgrund (3) zu finden sind, für die schon gezeigt wurde, dass eine Etablierung von Steuerungsinstrumenten nicht grundsätzlich diesen Zielen widerspricht, sondern auch diese durch eine Auflösung der Lose-lose-lose-Situation durchaus gefördert werden können.¹²²⁹

Daneben ist allerdings wieder fraglich, ob die Etablierung der Organisationssteuerung des Staates in § 19 I AufenthG n. F. auch mit den Vorgaben der Richtlinie vereinbar ist. Dabei ergibt sich ein ähnliches Bild wie im Bereich der Blauen Karte der EU, da Art. 5 I Richtlinie 2014/66/EU die Voraussetzungen für den vorliegenden Arbeitsvertrag anders darstellt, als die Modifikation dies tun würde.¹²³⁰ Problematisch könnte dies vor allem insofern sein, als durch Art. 5 Richtlinie 2014/66/EU auch für den Inhalt der Arbeitsvereinbarung genauere Voraussetzungen festgelegt werden.¹²³¹ Dem ist dennoch entgegenzuhalten, dass diese Voraussetzungen von der Modifikation nicht angetastet werden und selbst das Prüfungsrecht des Staates über die Voraussetzungen nicht vollkommen aufgehoben wurde. Stattdessen wurde nur die Stellung der Unternehmen leicht verändert, um diesen einen weiteren Spielraum auch zur Beseitigung von Anpassungs- und Informationsmängeln einzuräumen. Wie im Bereich der Blauen Karte der EU

¹²²⁷ Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers.

¹²²⁸ Vgl. Schwarze-Kortländer, Art. 79 AEUV, Rn. 5.

¹²²⁹ Thym/Hailbronner-Lörges, ICT Directive 2014/66/EU, 982.

¹²³⁰ Thym/Hailbronner-Lörges, ICT Directive 2014/66/EU, 992.

¹²³¹ Thym/Hailbronner-Lörges, ICT Directive 2014/66/EU, 992f.

wurden die in den Richtlinien genannten Voraussetzungen nicht angetastet, weshalb ein Verstoß gegen die europäischen Vorgaben eher unwahrscheinlich ist. Die Modifikation von § 19 AufenthG n.F. sind demnach auch mit der Ursprungsrichtlinie vereinbar.

c. §§ 16a-f, 17, 18d, 19e AufenthG n. F. und die REST-Richtlinie

Die REST-Richtlinie umfasst einen Großteil der Normen des Untersuchungsgegenstandes und stellt deshalb eine wichtige Richtlinie für die Frage der Rechtmäßigkeit dar.¹²³² Da sich der Anwendungsbereich der REST-Richtlinie als äußerst weit darstellt, sind auch die in der Richtlinie dargelegten Ziele in den Erwägungsgründen weit ausgelegt und nicht so konkret gefasst, wie dies beispielsweise bei der Richtlinie der Blauen Karte der EU oder dem unternehmensinternen Transfer der Fall ist.¹²³³ Trotzdem lässt sich feststellen, dass das Ziel der Steuerung nicht unmittelbar in der Richtlinie aufgegriffen wurde. An die Stelle treten eher unkonkrete Zielvorgaben, die allerdings in ihrer Gesamtheit ebenfalls auf die Anwerbung von eher hochqualifizierten Personen wie Studierenden und Forscher:innen zielen (vgl. Erwägungsgrund (3), (5), (8)), um den Wissenschaftsstandort EU zu stärken (Erwägungsgrund (7)). Daraus lässt sich schließen, dass es ebenfalls um die gezielte Anwerbung zugunsten der EU-Mitgliedstaaten geht. Wie dargelegt steht dieses Ziel aber grundsätzlich nicht im Gegensatz zu dem vom Untersuchungsgegenstand angeführten Ziel einer reinen Steuerung von Migration. Viel mehr impliziert auch die konkrete Anwerbung einen Steuerungsgedanken, da eine bestimmte Gruppe über einen rechtlich geordneten Weg Deutschland und andere Mitgliedstaaten erreichen soll. Daneben steht der Abwerbungsgrundsatz ebenfalls im Spannungsverhältnis zur Verpflichtung nicht zu viele Hochqualifizierte aus den Herkunftsländern abzuwerben, um diese Länder nicht zu destabilisieren (Erwägungsgrund (12)). Wie in der Untersuchungsfrage geht es um eine Lenkung der Migration mit Augenmaß und nicht zum einseitigen Vorteil der EU.

Diesem Steuerungsziel widerspricht die Lösung allerdings nicht. Zumindest sind diese Ziele vergleichbar, und das eine Ziel kann dem anderen dienen. Aus diesem Grund stehen sie auch nicht in einem gegensätzlichen Verhältnis, weshalb die Modifikationen grundsätzlich auch den Zielen der REST-Richtlinie entsprechen. Bei genauer Prüfung könnte sich allerdings dahingehend ein Problem ergeben, dass die Stellung vor allem der privaten Akteur:innen in den Modifikationen verändert wurden. So wurde das etablierte Mittel der Organisationssteuerung des

¹²³² Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- und Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogramm oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair Tätigkeit (Neufassung).

¹²³³ Kapitel 4, XVI, a, b.

Staates aus der Norm zum Studiums auf fast alle der genannten anderen Normen übertragen. Eventuell verlangt die REST-Richtlinie aber eine genaue Unterscheidung dieser Stellungen, was zu einer Unvereinbarkeit der Modifikationen mit der Richtlinie führen könnte. Gegen diese Annahme spricht allerdings der Wortlaut der REST-Richtlinie. Grundsätzlich werden allgemeine Voraussetzungen in Art. 2 REST-Richtlinie festgelegt, die unabhängig von der Art der Einreise gelten sollen. Daneben unterscheidet sich der Wortlaut bzgl. der Einbeziehung der privaten Akteur:innen in der Richtlinie auch in den konkreten Normen zu den Migrationspfaden nicht (vgl. Art. 8 I, Art. 11 I a) REST-Richtlinie). Der Wortlaut der Richtlinie deutet weder auf eine konkrete Organisationssteuerung noch ihren Ausschluss hin. Aus diesem Umstand können demnach zwei Ergebnisse abgeleitet werden: (1) Der Wortlaut der Richtlinie schließt nicht grundsätzlich eine Organisationssteuerung des Staates aus. (2) Daneben legt die Richtlinie auch nicht nur die Stellung der Hochschulen für den Bereich des Studiums fest, sondern der Wortlaut formuliert eine gleiche Stellung für verschiedene Akteur:innen. Daraus kann geschlossen werden, dass die Modifikationen der Normen gerade bezüglich der Stellung der Forschungseinrichtungen nicht grundsätzlich durch die Richtlinien ausgeschlossen werden müssen und eine offensichtliche Unvereinbarkeit der Modifikationen mit den Richtlinien nicht gegeben ist.

d. §§ 2, 15a BeschV n. F. und die Richtlinie zur Saisonarbeit

In der Richtlinie zur Saisonarbeit wird als Ziel die Steuerung von Migration in Form der Lenkung von Migrationsströmen genannt (Erwägungsgrund (2)).¹²³⁴ Demnach stimmt das allgemeine Ziel der Richtlinie, wie bereits bei den anderen Richtlinien festgestellt, auch mit dem Grundziel der Untersuchung und den Modifikationen überein. Fraglich bleibt, inwiefern die konkreten Kooperations-Institutionen, die durch die Modifikationen etabliert werden mit der Richtlinie übereinstimmen können.

Art. 2 II Saisonarbeiterrichtlinie verdeutlicht, dass eine grundsätzliche Kooperation mit anderen Akteur:innen auch als sinnvoll erachtet wird.¹²³⁵ Der Wortlaut der Norm ist mit dem Begriff der Absprache auch eher weit gefasst und lässt verschiedenste Kooperationen zu. Außerdem ist der Kreis der Sozialpartner:innen in Art. 3 Saisonarbeiterrichtlinie nicht legal definiert und kann einen weiten Bereich von Kooperationspartner:innen beschreiben, wie der ursprüngliche § 15a BeschV dies auch bei den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer hält. Auch in der Saisonarbeiterrichtlinie sind demnach keine Anhaltspunkte ersichtlich, die auf eine offensichtliche Unvereinbarkeit mit den Modifikationen hinweisen.

¹²³⁴ Thym/Hailbronner-Wiesbrock/Jöst/Desmond, Seasonal Workers Directive 2014/36/EU, 936.

¹²³⁵ Thym/Hailbronner-Wiesbrock/Jöst/Desmond, Seasonal Workers Directive 2014/36/EU, 939.

e. Rechtmäßigkeit und Übereinstimmung mit Richtlinie 2011/98/EU

Als Rahmenrichtlinie für die Festlegung eines einheitlichen Verfahrens zur legalen Migration besteht Richtlinie 2011/98/EU.¹²³⁶ Diese gilt grundsätzlich für Arbeitsmigration in die EU und ist mit dem Bereich des Untersuchungsgegenstandes deswegen verwandt. Aus diesem Grund soll nachfolgend auch untersucht werden, ob die Modifikationen auch grundsätzlich mit dieser Richtlinie übereinstimmen. Die Richtlinie dient der Erstellung einer einheitlichen Migrationspolitik (Erwägungsgrund (1)) sowie der gerechten und fairen Behandlung von Drittstaatsangehörigen (Erwägungsgrund (2)). Das Ziel der Untersuchung und der Modifikationen ist nicht unvereinbar mit diesem Ziel der Richtlinie, da durch die Modifikationen in der EU ebenfalls geordnete Migrationspfade geschaffen werden sollen.

Daneben legt die Richtlinie vor allem sehr allgemeine Regelungen fest, wie beispielsweise die Benennung zuständiger Behörden durch die jeweiligen Mitgliedstaaten in Art. 5 Richtlinie 2011/98/EU.¹²³⁷ Dies bedeutet auch, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten einen sehr großen Handlungsspielraum lässt, in dem diese die Struktur der Regelungen, das Verfahren und die beteiligten Akteur:innen selbstständig regeln können.¹²³⁸ Es bestehen demnach auch keine Anhaltspunkte, die darauf hinweisen, dass die Modifikationen mit diesen Rahmenregelungen nicht übereinstimmen könnten. Darüber hinaus wird in Art. 9 Richtlinie 2011/98/EU sogar auf eine Informationspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaatsangehörigen hingewiesen, was sogar eine spezielle Nennung und Förderung eines Steuerungsinstrumentes bedeutet.¹²³⁹

f. Ergebnis

Ziel der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Modifikationen mit den zugrundeliegenden EU-Richtlinien war in erster Linie darzulegen, dass eine rechtskonforme Umsetzung der Steuerungsinstrumente durch die Beispielmodifikationen grundsätzlich im Einklang mit den Richtlinien möglich ist und diese bei ordentlicher Etablierung nicht automatisch in Konflikt mit den EU-Rechtsakten geraten. Grundsätzlich sind die Ziele der Untersuchung und die vorgeschlagenen Modifikationen des Untersuchungsgegenstandes mit den Zielen der Richtlinien vereinbar – auch wenn sie an manchen Stellen andere Schwerpunkte setzen, stehen sie doch nicht im

¹²³⁶ Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

¹²³⁷ Thym/Hailbronner-Sanchez, Single Permit Directive 2011/98/EC, 907.

¹²³⁸ Thym/Hailbronner-Sanchez, Single Permit Directive 2011/98/EC, 887.

¹²³⁹ Thym/Hailbronner-Sanchez, Single Permit Directive 2011/98/EC, 913.

Widerspruch. Auffällig war bei der Untersuchung allerdings auch, dass in den Richtlinien keine konkreten Hinweise gefunden wurden, die eine grundsätzliche Übereinstimmung der Modifikationen und damit implementierten Steuerungsinstrumenten bezweifeln lassen würden. Viel mehr erweckt die vorliegende Untersuchung den Eindruck, dass Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells zumindest dann, wenn sie nicht ausdrücklich ausgeschlossen werden, eher unproblematisch in die nationalen Gesetzestexte integriert werden können. Dies ist vor allem dahingehend positiv zu beurteilen, dass nicht alle untersuchten Richtlinien die Steuerung von Migration als ein festgelegtes Ziel definiert haben. Für die Anwendung des Modells im Migrationsrecht könnte daraus abgeleitet werden, dass die Etablierung von Steuerungsinstrumenten also grundsätzlich möglich ist und nicht die Ausnahme darstellt. Zusammenhängen könnte dieser Sachverhalt damit, dass es sich bei den Steuerungsinstrumenten nicht um zielverändernde, sondern unterstützende Mechanismen handeln, die sich nicht unmittelbar auf den Inhalt der Richtlinie auswirkt, sondern nur die Zielerreichung sicherstellen. Daneben handelt es sich allerdings, wie gezeigt, auch nicht um reine Gesetzestechniken, da es sich nicht um reine Formalia handelt, sondern sich die Stellung der Akteur:innen und die Modifikationen rechtlich auswirken.¹²⁴⁰ Die Steuerungsinstrumente nehmen demnach eine Zwischenstellung ein, die sowohl von der EU als auch den Mitgliedstaaten geprägt werden kann. Zusammenfassend lässt sich daraus schließen, dass die Steuerungsinstrumente gut integriert werden können, dass sie sowohl dem europäischen Recht als auch dem nationalen Recht Genüge tun können, weshalb sie eher keine schweren Rechtswidrigkeitsprobleme auslösen werden und sich daher gut als Instrument zur Zielerreichung eignen.

2. Übereinstimmung mit dem EU-Primärrecht

Untersucht werden muss auch, ob die bestehenden Modifikationen mit dem vorliegenden EU-Primärrecht vereinbar wären. Für eine erste Überprüfung kommt Art. 79 AEUV in Betracht, der die neue Gesetzesgrundlage für einige der analysierten Richtlinien darstellt.¹²⁴¹ Laut Art. 79 I AEUV steht auch die Steuerung von Migration im Fokus der europäischen Einwanderungspolitik, die zudem eine angemessene Behandlung der Migrierenden sichern und irreguläre Migration verhindern soll, wobei die Wichtigkeit dieser Zielsetzungen nicht überschätzt

¹²⁴⁰ Kapitel 4, XVI, 1, a.

¹²⁴¹ Vgl. Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

werden sollte.¹²⁴² Diese Problematik ist allerdings dahingehend weniger relevant, als die Ziele der Modifikationen grundsätzlich mit den in Art. 79 AEUV genannten Zielen übereinstimmen, da sie Migration steuern sollen, um die Migrierenden von einem irregulären Weg der Migration auf einen legalen Weg der Migration umzulenken. Eine Übereinstimmung mit den Zielen in Art. 79 AEUV ist demnach gegeben. Auch gegen Normen, die in Art. 77-80 AEUV angeführt werden, sind keine Verstöße ersichtlich.

Eventuell könnte für den speziellen Fall von positiven finanziellen Anreizen ein Verstoß gegen Art. 107 AEUV vorliegen. Dann müssten diese als bestimmte Art von Beihilfe für Unternehmen verstanden werden, die den Wettbewerb verzerren.¹²⁴³ Der Begriff der Beihilfe ist dabei sehr weit auszulegen, weshalb auch finanzielle Hilfen im Migrationsbereich grundsätzlich davon gedeckt sein könnten.¹²⁴⁴ Der Wortlaut von Art. 107 I AEUV spricht allerdings eindeutig davon, dass es marktverzerrende Vorteile für Marktteilnehmer:innen geben muss.¹²⁴⁵ Damit positive finanzielle Anreize in der konkreten Problemlage helfen, müssten sie allerdings direkt für Migrierende oder zur Finanzierung der Netzwerke oder Regime gelten. Bei keinen dieser Akteur:innen handelt es sich um Wirtschaftsunternehmen. Auch besteht zwischen den Regimen und Netzwerken kein Wettbewerb, der verzerrt werden könnte. In diesem Bereich würde demnach nicht der Anwendungsbereich von Art. 107 AEUV betroffen sein.¹²⁴⁶

Problematisch könnten aber dennoch positive finanzielle Anreize gegenüber Arbeitgeber:innen sein. Diese könnten wettbewerbsverzerrend wirken, sofern sie einzelnen Arbeitgeber:innen Vorteile bringen.¹²⁴⁷ Fraglich wäre, ob diese durch Art. 107 III b) und e) AEUV gerechtfertigt werden könnten.¹²⁴⁸ Der Begriff der gemeinsamen europäischen Vorhaben ist nicht genau festgelegt, aber es handelt sich um Maßnahmen, die von mehreren europäischen Staaten getragen werden und sich auch an Art. 3 EUV orientieren.¹²⁴⁹ Angewendet wird dies bislang beim Umweltschutz, aber auch bei Forschungsförderung und Entwicklungshilfe.¹²⁵⁰ Diese Maßnahmen sollen vor allem einem umfassenden Zielkonvolut dienen und nicht einzelnen spezifischen Steuerungszielen.¹²⁵¹

¹²⁴² Grabitz/Hilf et. al.-Thym (2020), Art. 79 AEUV, Rn. 3; Vedder/von Heinegg-Rosenau/Petrus, Art. 79 AEUV, Rn. 2.

¹²⁴³ Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 6–9.

¹²⁴⁴ Calliess/Ruffert-Cremer, Rn. 10; Vedder/Heintschel von Heinegg-Müller-Graff, Rn. 7.

¹²⁴⁵ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 107 AEUV, Rn. 35; Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 8.

¹²⁴⁶ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 107 AEUV, Rn. 1; Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 3.

¹²⁴⁷ Vgl. Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 107 AEUV, Rn. 10; Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 10.

¹²⁴⁸ Vgl. Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 107 AEUV, Rn. 48; Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 27, 30.

¹²⁴⁹ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 107 AEUV, Rn. 56.

¹²⁵⁰ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 107 AEUV, Rn. 57; Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 26.

¹²⁵¹ Calliess/Ruffert-Cremer, Art. 107 AEUV, Rn. 57.

Die Konflikte im tatsächlichen Migrationsgeschehen sind wie gezeigt weit und zunehmend in die Diskussion geraten, gerade in den letzten Jahren zeichnet sich ein gemeinsames Interesse bzw. die Anerkennung eines gemeinsamen Problems ab.¹²⁵² Daneben würden Beihilfen zur Steuerung der Migration auch ökonomisch vorteilhaft sein, und zwar dann, wenn qualifizierte Personen angeworben werden, was auch den wirtschaftlichen Zielen der EU dienen könnte. Zudem sind die anerkannten Ziele der EU wie Entwicklungshilfe und Forschungsförderung in Teilen der legalen Migration verankert.¹²⁵³ Hinzukommend spiegeln gerade mögliche Sektoralbeihilfen die sektoralen Regelungen im Migrationsbereich wider und könnten danach nur in bestimmten Bereichen der Arbeitsmigration gezielt ausgezahlt werden.¹²⁵⁴ Es sprechen demnach einige Aspekte dafür, dass positive finanzielle Anreize nach Art. 107 III b) AEUV auch an Arbeitgeber:innen gestattet werden könnten. Momentan ist dies allerdings noch nicht offiziell festgelegt, weshalb bis zum jetzigen Zeitpunkt bei der Etablierung von finanziellen Anreizen die Regelungen von Art. 107 AEUV beachtet werden müssen. Zumindest im Bereich der finanziellen Anreize gegenüber Arbeitgeber:innen müssen demnach die Regelungen und Einschränkungen des Art. 107 I AEUV beachtet werden. Aus diesem Grund ist die Umsetzung von Steuerungsinstrumenten nicht grundsätzlich bedenkenfrei.

Als Primärrecht kommt zudem Art. 6 I EUV in Betracht, in dessen Zusammenhang etwaige Rechtsverletzungen überprüft werden könnten, da der deutsche Staat im Bereich des Untersuchungsgegenstandes EU-Recht anwendet und an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union gebunden ist (Art. 51 I GrCh).¹²⁵⁵ Allerdings sind keine schwerwiegenden Probleme ersichtlich. So ist Art. 8 GrCh nicht berührt, da der Informationsfluss zu den Migrierenden gestärkt werden soll und nicht diese mehr Informationen bereitstellen müssen.¹²⁵⁶ Zudem wird Art. 18 GrCh nicht berührt, da für die Umsteuerung nur Personen in Betracht kommen sollen, die keinen Asylgrund haben bzw. das Asylrecht ist von den Modifikationen nicht berührt.¹²⁵⁷ Zusammengefasst ergeben sich demnach keine offensichtlichen Verstöße der Modifikationen gegen das EU-Primärrecht, die eventuell problematisch sein könnten.

¹²⁵² Kapitel 1.

¹²⁵³ Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 26.

¹²⁵⁴ Vedder/von Heinegg-Müller-Graff, Art. 107 AEUV, Rn. 30.

¹²⁵⁵ Vgl. Jarass-Jarass, Art. 107 AEUV, Rn. 3; Vgl. Vedder/von Heinegg-Folz, Art. 107 AEUV, Rn. 4.

¹²⁵⁶ Jarass-Jarass, Art. 8 GrCh, Rn. 4; Vedder/von Heinegg-Folz, Art. 8 GrCh, Rn. 5.

¹²⁵⁷ Jarass-Jarass, § 18 GrCh, Rn. 6; Vgl. Vedder/von Heinegg-Folz, § 18 GrCh, Rn. 4.

3. Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH

Zwar besteht keine EuGH-Rechtsprechung, die sich direkt auf den Bereich des Untersuchungsgegenstandes bezieht, also auf die Etablierung von Steuerungsinstrumenten im Migrationsrecht, dennoch soll untersucht werden, ob andere Beschlüsse Hinweise darauf enthalten, ob der EuGH bei der Etablierung der Regelungsstrukturen Probleme hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit EU-Recht sehen könnte. Es ist demnach zu untersuchen, ob ähnlich gelagerte Fälle eventuell Einfluss auf den Untersuchungsgegenstand haben könnten. Dafür kommen vor allem Urteile in Betracht, die sich mit Privatisierung oder der Übertragung von Entscheidungsbereichen auf andere Akteur:innen beschäftigen, da in diesem Bereich eventuell Parallelen zu den kooperativen Steuerungsinstrumenten gezogen werden können.

Zu erwähnen ist beispielsweise die Meroni-Doktrin, die sich aus dem fast gleichlautenden Urteil ergibt.¹²⁵⁸ Bei dem Urteil geht es um die Frage, inwiefern die Kommission, also EU-Organe ihre Aufgaben auf andere Parteien (in den weiterführenden Debatten oft EU-Agenturen) übertragen können.¹²⁵⁹ Der EuGH urteilte, dass die Übertragung auf private Akteur:innen grundsätzlich nicht möglich sei, sondern die Entscheidungshoheit bei den Organen verbleiben müsse, die nach den Verträgen dafür verantwortlich seien.¹²⁶⁰ Das *Meroni* Urteil ist auf die EU-Organe und die Übertragung von sich aus den Verträgen ergebender Entscheidungsmacht gerichtet.

Im Untersuchungsgegenstand handelt es sich allerdings um eine Ebene „unterhalb“ der Vertragsebene. Somit geht es nicht um die Übertragung von Entscheidungsmacht, die durch die Verträge festgelegt ist, sondern um Entscheidungsmacht, die durch Sekundärrecht festgelegt ist. Dennoch war das Ziel der Meroni-Doktrin die Macht anderer Akteur:innen, die nicht in den Verträgen genannt wurden, möglichst kleinzuhalten.¹²⁶¹ Dieses Ziel könnte auch für den Untersuchungsgegenstand gelten. Im Unterschied zum Untersuchungsgegenstand wird im *Meroni* Urteil festgestellt, dass die Brüsseler Organe vollkommen eigenständig ohne die hohe Behörde handeln können und die Entscheidungen gerade nicht von ihr abhängen.¹²⁶² Insbesondere dieser Umstand begründet die Entscheidung des Gerichts, dass diese Maßnahmen unzulässig seien.

Anders ist es aber beim Untersuchungsgegenstand. Zwar werden private Akteur:innen, beispielsweise durch Netzwerke oder Regime, in einen Entscheidungsprozess einbezogen, was aber vor allem das Ziel des Informationsaustausches beinhaltet und weniger Einfluss auf direkte

¹²⁵⁸ EuGH Case 9/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgische S.p.A. v. High Authority* ECLI:EU:C:1958:8.

¹²⁵⁹ *Chamon*, Common Market Law Review 48 (2011), 1055, 1057.

¹²⁶⁰ *Chamon*, Common Market Law Review 48 (2011), 1055, 1057.

¹²⁶¹ Vgl, auch EuGH Case 70/88 *European Parliament v. Council of the European Communities* ECR I-2041; *Chamon*, Common Market Law Review 48 (2011), 1055, 1058.

¹²⁶² EuGH Case 9/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgische S.p.A. v. High Authority* ECLI:EU:C:1958:8, S. 78.

Entscheidungen hat. Selbst wenn anerkannt werden würde, dass ein direkter Einfluss besteht, liegt dennoch nicht die gleiche Situation wie im Fall *Meroni* vor. Entscheidend ist nämlich, dass im Untersuchungsgegenstand trotz der Einbeziehung von privaten Akteur:innen der Staat immer involviert bleibt. Beteiligt sind die Ausländerbehörden und die Botschaften, und trotz der Vorbereitung durch andere Akteur:innen liegt die endgültige Entscheidung über die Erteilung eines Aufenthaltstitels weiter bei den staatlichen Behörden. Zudem wurde bei den Modifikationen darauf geachtet, die staatlichen Kontrollbehörden wie die Bundesagentur für Arbeit nicht vollständig aus dem Entscheidungs- und Prüfprozess zu nehmen. Die sich aus dem *Meroni* Urteil ergebende Problematik besteht nicht im Untersuchungsgegenstand.

Die Doktrin wird daneben zwar weiter diskutiert und teilweise für den Bereich der europäischen Agenturen nutzbar gemacht, diese haben jedoch nicht die gleiche Stellung wie die Steuerungsinstrumente und sind aus diesem Grund ebenfalls kaum damit zu vergleichen.¹²⁶³ Von daher handelt es sich (1) nicht um eine Übertragung von Befugnissen der EU-Organe, sondern um die nationale Umsetzung im Sekundärrecht; (2) wird im Bereich des Untersuchungsgegenstandes die staatliche Entscheidungsbefugnis nicht in gleichem Maß übertragen wie im *Meroni* Urteil oder im Bereich der Agenturen. Es ist daher eher unwahrscheinlich, dass sich aus diesem Urteil eine Problematik für die Modifikationen ergibt.

Jedoch könnten eventuell Hinweise aus Rechtsprechung gezogen werden, die sich vor allem mit der Frage von möglichen Privatisierungen beschäftigen. In Betracht kommen können die Urteile *Teckal* und *Parking Brixen*, da in diesen der EuGH Problematiken bei der Frage der Privatisierung von staatlichem Handeln feststellt.¹²⁶⁴ Vor allem ging es darin um die Frage, wie bestimmte Formen der Privatisierung zu behandeln sind, wobei der EuGH urteilte, dass bei fehlender Kontrollmacht der staatlichen Organe über eine privatisierte Anstalt diese als Dritte zu behandeln ist, sodass EU-Recht eingehalten werden muss.¹²⁶⁵ Dies würde für den Bereich des Migrationsrechts bedeuten, dass Institutionen, die privatisiert sind, an denen der Staat aber Anteile, jedoch keine Kontrolle besitzt, als Dritte angesehen werden müssten und soweit Vorschriften vorliegen, diese bei Kooperationen eingehalten werden müssten. Wie bereits dargelegt bestehen in den Richtlinien allerdings keine Vorgaben dahingehend, dass private Akteur:innen nicht in den Migrationsprozess einbezogen werden dürfen. Zudem wird dies von den Richtlinien, z. B. bei der Frage der studienbedingten Einreise, sogar selbst vorausgesetzt.¹²⁶⁶

¹²⁶³ *Chamon*, Common Market Law Review 48 (2011), 1055, 1057f.; Vgl. *Wittinger*, Europarecht 2008, 609-626, 618-617.

¹²⁶⁴ EuGH C-458/03 *Parking Brixen* ECLI:EU:C:2005:605; EuGH C-107/98 *Teckal* ECLI:EU:C:1999:562.

¹²⁶⁵ Dabei ging es beispielsweise um die Frage von europaweiten Ausschreibungen.

¹²⁶⁶ Kapitel 4, XVI, 1, c.

Darüber hinaus handelt es sich bei *Teckal* und *Parking Brixen* um spezielle Fälle aus dem Vergaberecht, weshalb diese Fälle aufgrund des Fehlens ähnlich konkreter Vorschriften mit Migration und Migrationsrecht kaum verglichen werden können. Aus diesem Grund kann auch aus den Urteilen *Teckal* und *Parking Brixen* nicht unbedingt ein Verstoß der Modifikationen vorausgesagt werden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass zwar Urteile des EuGH bestehen, die sich mit Privatisierungen in unterschiedlichen Bereichen auseinandersetzen. Allerdings gehen die Modifikationen entweder nicht so weit, dass sie vom EuGH als problematisch eingestuft werden könnten, oder die Bereiche sind so unterschiedlich, dass es an den konkreten Normen im Migrationsrecht und demnach an der Vergleichbarkeit fehlt. Demzufolge sind keine Urteile ersichtlich, die dafürsprechen könnten, dass eine Kooperation mit privaten Akteur:innen grundsätzlich vom EuGH als rechtswidrig beurteilt würde.

4. Übereinstimmung mit nationalem einfachen Bundesrecht

Aufgrund der ausführlichen Rechtslage kann nur sehr punktuell auf Fragen bezüglich der Übereinstimmung mit anderem Bundesrecht eingegangen werden, davon abgesehen, dass dieses auch normalerweise in keinem Hierarchieverhältnis steht. Dennoch kann überlegt werden, ob der Staat bei der Frage der Kooperation mit anderen eventuell auf schon bestehende Muster zurückgreifen muss. In Betracht kommen beispielsweise die öffentlichen Verträge gemäß § 54 ff. VwVfG, die eine Kooperation mit verschiedenen Akteur:innen des öffentlichen und privaten Rechts ermöglichen,¹²⁶⁷ sodass die Frage aufgeworfen werden könnte, ob Kooperationen grundsätzlich durch Institutionen des allgemeinen öffentlichen Rechts durchgeführt werden müssen.

Dem könnte entgegengehalten werden, dass im deutschen Recht schon Vorlagen für Kooperationen bestehen, wie dies mit den Gewerkschaften der Fall ist. Gerade bei den Gewerkschaften ist diese Argumentation allerdings schwierig, da sich ihre Stellung direkt aus Art. 9 III GG ergibt.¹²⁶⁸ Dennoch steht der allgemeine Teil des Verwaltungsrechts nicht hierarchisch über dem Aufenthaltsgesetz. Eine Exklusivität ergibt sich daher nicht automatisch, sondern müsste sich aus der Auslegung von § 54 ff. VwVfG ergeben. Weder der Wortlaut noch die Systematik spricht allerdings für eine solche ausschließende Stellung der öffentlich-rechtlichen Verträge. Zudem liegen Beispiele der Kooperationsfestlegung vor, die auch außerhalb der Verfassung

¹²⁶⁷ Baer/Bauer/Brosius-Gersdorf-Bauer, § 54 VwVfG, Rn. 117; Bonk/Fellenberg/Hecker-Bonk/Neumann/Siegel, § 54 VwVfG, Rn. 74; Vgl. Schuppert, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 391.

¹²⁶⁸ Schmidt-Bleibtreu/Klein-Kannengießer, Art. 9 GG, Rn. 20.

nur durch einfaches Recht gewährleistet sind.¹²⁶⁹ Dazu gehört beispielsweise auch das Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von öffentlich-privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für öffentlich-privaten Partnerschaften.¹²⁷⁰ Diese Beispiele verdeutlichen auch, dass die öffentlich-rechtlichen Verträge als Mittel zur Regelung privater- und öffentlicher Verhältnisse weiterverwendet werden können.¹²⁷¹ Auch im Bereich des Aufenthaltsgesetzes werden diese für eine Regelung nicht ausgeschlossen.

Das Aufenthaltsgesetz beinhaltet außerdem keine allgemeine Norm, die einer staatlichen Behörde die Entscheidungsmacht grundsätzlich und monopolhaft zugesteht und aus diesem Grund kooperative Steuerungsinstrumente grundsätzlich ausgeschlossen wären. Ebenso liegt es in der Beschäftigungsverordnung. Dennoch besteht im Aufenthaltsgesetz ein Aspekt, der bei der Frage der Rechtmäßigkeit der modifizierten Normen mit den anderen Abschnitten des Aufenthaltsgesetz nicht außer Acht gelassen werden darf. § 1 I 1 AufenthG verwendet den Begriff der Steuerung. Fraglich bleibt allerdings, ob der Steuerungs begriff unter der Umsteuerungshypothese, wie sie in der vorliegenden Arbeit verwendet wird, auch unter den Begriff der Steuerung gemäß § 1 I 1 AufenthG gefasst werden kann oder ob die Norm durch diesen überstrapaziert wird. Genauer stellt sich die Frage, ob der Begriff der Steuerung auch die angestrebte *Umlenkung* von Migrierenden von einem Migrationspfad in den anderen abbilden kann.

Der Wortlaut in § 1 I AufenthG kann bei dieser Frage keine genaue Antwort geben. Der Begriff der Steuerung ist zunächst nicht legal oder weiter definiert. Steuerung meint zwar in diesem Zusammenhang die Gestaltung der Migration durch den Staat, wobei das Gesetz allerdings nicht ein einzelnes Steuerungsziel definiert, sondern diverse.¹²⁷² Dieses Verständnis bedeutet aber auch, dass der Begriff eine Umlenkung unter der genannten Steuerungshypothese zumindest nicht ausschließt und Steuerung eben auch als Gestaltung in Form der Umsteuerung verstanden werden kann. Der Wortlaut in § 1 I 1 AufenthG steht demnach der Steuerungshypothese zumindest nicht grundsätzlich im Weg und eine Modifizierung der spezielleren Normen würde dem „allgemeinen Teil“ des Aufenthaltsgesetzes nicht im Wege stehen. Viel mehr legt die Entscheidung für eine nicht definierte Verwendung des Steuerungs begriff nahe, dass das Aufenthaltsgesetz offen für jegliche Art der Steuerung ist, also auch im Rahmen der erarbeiteten Umsteuerungshypothese.

¹²⁶⁹ Kapitel 2, V, 5.

¹²⁷⁰ Vgl. Bonk/Fellenberg/Hecker-Bonk/Neumann/Siegel, § 54 VwVfG, Rn. 75; Vgl. Cassardt, Public Private Partnership.

¹²⁷¹ Bonk/Fellenberg/Hecker-Bonk/Neumann/Siegel, § 54 VwVfG, Rn. 75.

¹²⁷² Analyse des Steuerungsanspruchs des AufenthG in Kapitel 2, II, 2; Bergmann/Dienelt-Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 7; Kluth/Heusch (2019)-Eichenhofer, § 1 AufenthG, Rn. 9.

Mehr Aufschluss könnte aber der Telos von § 1 I 1 AufenthG geben. Bei der ursprünglichen Schaffung des Aufenthaltsgesetzes sollte im Wesentlichen der Zugang zur Arbeitsmigration erleichtert werden.¹²⁷³ Diese Ziel steht auch in der Umsteuerungshypothese im Vordergrund, da die Schaffung effektiver Zugangswege die Umlenkung unterstützen soll. Dennoch ist im Gesetzesentwurf offensichtlich, dass ein wesentlicher Aspekt des Aufenthaltsgesetzes auch immer eine beschränkende Wirkung von Migration sein sollte.¹²⁷⁴ Dazu wurde festgelegt, dass dies durch die Schaffung von sehr beschränkten Migrationspfaden geschehen soll, um sicherzustellen, dass die Migration von „ausgewählten“ Personen gefördert wird.¹²⁷⁵ Gerade dieser beschränkende Charakter könnte im Rahmen der dargelegten Umsteuerung fraglich sein. Richtig ist, dass die Umsteuerungshypothese keinen Fokus auf die Beschränkung von Migration legt, es also nicht erklärtes Ziel der Umsteuerung ist, Migration zu reduzieren. Demgegenüber ist es aber auch kein Ziel der Umsteuerung, Migrationszahlen zu erhöhen oder zu steigern. Wie bereits dargelegt bewegt sich die Umsteuerungshypothese und die sich daran anschließende Umsetzung auf einer strukturellen inhaltlichen Ebene, die vor allem effektivere Gesetze zum Ziel hat. Die Anzahl der Migrierenden ist für die Steuerung im Sinne der Umsteuerungshypothese zweitrangig. Vielmehr geht es um die effektive Nutzung der bestehenden Pfade und die Effektivierung sozialwissenschaftlicher Steuerung durch Recht, also den effektiven Zugriff auf die tatsächlich bestehende Problemlage durch Recht.

Erwähnt werden muss außerdem, dass nicht nur Unterschiede zwischen dem regulierenden Steuerungsziel gemäß § 1 I 1 AufenthG und der Steuerungshypothese bestehen, sondern auch Gemeinsamkeiten vorliegen. So dient die Umlenkung auch den nationalen Staaten, um dort die „Win-Situation“ herzustellen, indem der Asylkanal entlastet wird und Migrierende direkt in eine für den Staat weniger finanziell belastende Arbeitstätigkeit umgelenkt werden sollen. Zusammenfassend kann demnach gesagt werden, dass die Steuerungshypothese zur Umlenkung auf thematischer Ebene den ursprünglichen Gedanken von Begrenzung gemäß Aufenthaltsgesetz nicht widerspricht und zudem den Zielen der Verhinderung des Missbrauch des Asylsystems und der Entlastung Deutschlands auch durch die Umlenkung entsprochen wird.

¹²⁷³ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Drucksache 15/420 vom 07.02.2003, S. 1.

¹²⁷⁴ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Drucksache 15/420 vom 07.02.2003, S. 1.

¹²⁷⁵ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Drucksache 15/420 vom 07.02.2003, S. 1.

Dennoch könnte sich der Telos von § 1 I AufenthG seit der Verabschiedung im Jahr 2003 verändert haben und deshalb jetzt der Steuerungshypothese der Umlenkung entgegenstehen. Festzuhalten ist nämlich, dass sich durch die hohe Zahl an Geflüchteten, das „Scheitern“ des Dublin-Abkommens und die sich verschärfenden politischen und gesellschaftlichen Debatten, auch die Gesetzgeber:innen in Deutschland dazu veranlasst sahen, zahlreiche Änderungen von Gesetzen, vor allem des Asylrechts zu veranlassen.¹²⁷⁶ Auch wenn diese Neuerungen nicht den Wortlaut des § 1 AufenthG umfassen, können diese Änderungen dennoch einen Einblick in das Verständnis des Migrationsrechts in Deutschland und demnach in den Steuerungs-begriff ermöglichen bzw. darstellen, ob das Verständnis des Steuerungs-begriffs aus den letzten Jahren von dem ursprünglichen Verständnis von 2003 und früher abweicht. Gerade spezielle Änderungen im Aufenthaltsgesetz, wie das neu eingeführte Fachkräfteeinwanderungsgesetz können für die Telos-Auslegung von § 1 I 1 AufenthG relevant sein.¹²⁷⁷ Außerdem kann eine Gesamtbetrachtung des Neuerungsnetzwerks Aufschluss darüber geben, wie der Begriff der Steuerung von gesetzgeberischer Seite in Zukunft verstanden werden muss.¹²⁷⁸

Betrachtet man ausgewählte Änderungen im Asylrecht, so wurde u. a. mit dem Asylpaket I die Gruppe der sicheren Herkunftsstaaten erweitert (Anlage II zu § 29a AsylG) und die Aufenthaltspflicht in den Aufnahmeeinrichtungen wurde verlängert, was auch die räumliche Beschränkung betrifft und sich auf die Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit nach § 61 II 1 AsylG auswirkt (§ 47 I AsylG).¹²⁷⁹ Daneben wurde das Sachleistungsprinzip nach § 3 II 5 AsylbLG erweitert. Zudem wurde der Ausreisegewahrsam nach § 62b AufenthG eingeführt. Das Asylpaket II legt ein beschleunigtes Asylverfahren für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten bei Folgeanträgen oder bei Personen, die im Asylverfahren nicht mitwirken, fest. Daneben wurde

¹²⁷⁶ Vgl. zu beschriebener Entwicklung: *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2020; *Lübbe*, Dublin ist gescheitert: Thesen zum Umbau des europäischen Asylsystems, <https://verfassungsblog.de/dublin-ist-gescheitert-thesen-zum-umbau-des-europaeischen-asylsystems/>; *Raffl*, Sind Dublin und Schengen gescheitert?, S. 48ff; *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Jahresgutachten 2019, *Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre*, S. 55ff.

¹²⁷⁷ Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom 15.08.2019, BGBl. I S. 1307.

¹²⁷⁸ Übersicht der dynamischen Gesetzgebung: *Bundesregierung*, Kürzere Verfahren, weniger Familiennachzug, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kuerzere-verfahren-weniger-familiennachzug-370360>; *Pro Asyl*, Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen, <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/>; Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Migrationspaket 2019 und Einstufung sicherer Herkunftsstaaten, <https://www.bundestag.de/resource/blob/687652/e4dee3d3ac6a078ce2c1081c6aab90ab/WD-3-285-19-pdf-data.pdf>.

¹²⁷⁹ Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestags*, Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsgesetzes seit Januar 2015 mit dem Schwerpunkt Asylpaket I und II, <https://www.bundestag.de/resource/blob/424122/05b7770e5d14f459072c61c98ce01672/WD-3-018-16-pdf-data.pdf>.

der Familiennachzug eingeschränkt.¹²⁸⁰ Insgesamt dienen die Asylpakete offenkundig einer Einschränkung bestimmter Erleichterungen innerhalb des Asylsystems.

Dahingegen dient das Fachkräfteeinwanderungsgesetz der Anwerbung und der Zuwanderung von Fachkräften.¹²⁸¹ Es beinhaltet insofern Erleichterungen für den Einreiseprozess, als Migrierende grundsätzlich nur noch einen Arbeitsvertrag und eine geeignete Qualifikation nachweisen müssen.¹²⁸² Im Gegensatz zu den Asylpaketen lässt sich demnach eine Liberalisierung der Normen zur Arbeitsmigration aus dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz herauslesen.

Nach dieser Auslegung entsteht der Eindruck, die Änderungen haben zusammengefasst zur Folge, dass die Asylrechtsnormen verschärft und gleichzeitig die Einreisemöglichkeiten für eine legale Einreise erweitert wurden.¹²⁸³ Grundsätzlich erweckt es den Anschein, dass Personen durch die neuen Gesetze vom Asylweg abgehalten werden sollen, während legale Einreisemöglichkeiten gestärkt werden.¹²⁸⁴ Konkret kann dies darauf hindeuten, dass die Gesetzgeber:innen Migrierende nach Möglichkeit in eine legale Migration lenken wollen und durch die Gesetzgebung aktiv Einfluss auf die Migrationsbewegung gewinnen möchten.¹²⁸⁵ Gerade auch diese Gesamtbetrachtung kann im Kontext einer Verhinderung der Überlastung des Asylsystems verstanden werden.¹²⁸⁶ Aus der Systematik und Gesamtbetrachtung der bestehenden Gesetzesänderungen lässt sich demnach ein ähnlicher Steuerungsanspruch wie im Sinne der Umsteuerungshypothese herleiten. Zumindest verdeutlicht diese Gesamtbetrachtung allerdings, dass keine Aspekte bestehen, die darauf hinweisen, dass eine Steuerung im Sinne der Umsteuerungshypothese dem Telos von § 1 I 1 AufenthG entgegensteht.

Dem kann allerdings entgegengehalten werden, dass dieser systematische Steuerungsgedanke im Sinne einer Umlenkung nicht durch konkrete Aussagen aus den Gesetzesänderungen bestärkt wird. Zwar heißt es im Fachkräfteeinwanderungsgesetz, dass eine „gezielte und

¹²⁸⁰ *Bundesregierung*, Kürzere Verfahren, weniger Familiennachzug, <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/kuerzere-verfahren-weniger-familiennachzug-370360>.

¹²⁸¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, S. 1.

¹²⁸² Eine genauere Analyse der Änderungen in Kapitel 4, I Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, S. 2.

¹²⁸³ *Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat*, Masterplan Migration; *Europäische Kommission*, Migration besser bewältigen – die Europäische Agenda für Migration, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_15_4956.

¹²⁸⁴ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Drucksache 18/7538 vom 16.02.2016; Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019; Zusammenfassend Asylpaket I und II: *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts seit Januar 2015 mit den Schwerpunkten Asylpaket I und II, <https://www.bundestag.de/resource/blob/424122/05b7770e5d14f459072c61c98ce01672/WD-3-018-16-pdf-data.pdf>.

¹²⁸⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, *Thym*, Zeitschrift für Ausländerrecht 37 (2017), 297, 299.

¹²⁸⁶ *Thym*, Zeitschrift für Ausländerrecht 37 (2017), 297, 299.

gesteuerte Steigerung der Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften“ das Ziel sei, allerdings wird nicht klar, ob die Umlenkung von Migrierenden explizit das Ziel ist oder ob die Steuerung von Arbeitsmigration und die Beschränkung des Asylzugangs vollständig unabhängig voneinander vonstattengehen müssen.¹²⁸⁷ Zwar wird durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz festgelegt, dass Arbeitsmigration im Gegensatz zum alten Aufenthaltsgesetz von 2003 nicht beschränkt, sondern gesteigert werden soll, allerdings ergibt sich für die Frage, wie der Begriff der Steuerung gemäß § 1 I 1 AufenthG gerade nach der Änderung durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz verstanden werden muss, demnach das Ergebnis, dass zwar aus einer Gesamtbetrachtung aller Änderungen des Migrationsrechts ein Steuerungsverständnis im Sinne der Umsteuerungshypothese verstanden werden kann, sich dieses Verständnis allerdings nicht explizit in den einzelnen Gesetzesänderungen vorfinden lässt. Das führt dazu, dass das Steuerungsverständnis nach der Umsteuerungshypothese zwar nicht direkt durch den Telos insbesondere auch der Gesetzesänderungen bestätigt werden kann. Allerdings bestehen trotzdem keine Hinweise darauf, dass eine Umlenkung von Migrierenden dem Telos des § 1 I 1 AufenthG vollständig entgegenstehen würde, was Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Modifikation haben könnte.

Zuletzt könnte die Systematik von § 1 I 1 AufenthG Aufschluss über das Verständnis des Begriffs Steuerung geben. Gerade aus der Stellung dieser Formulierung direkt zu Beginn des Aufenthaltsgesetzes und durch den Wortlaut, dass dieses Gesetz den beiden genannten Zielvorgaben dient, wird deutlich, dass die Steuerung von Migration eines der wichtigsten Ziele des Gesetzes ist.¹²⁸⁸ Diese wichtige Stellung von Steuerung würde auch durch die Umsteuerungshypothese weitergeführt werden, da diese die Steuerung von Migration als Lösung der tatsächlich bestehenden Migrationsproblematik verwendet. Allerdings wird im Zusammenhang mit § 1 I 2 AufenthG, welcher die Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie wirtschaftliche Interessen Deutschlands zum Kriterium für eine Migration macht, klar, dass § 1 I AufenthG weiterhin ein eher beschränkender Charakter bezüglich Migration zukommt. Vor allem die Nennung bestimmter Interessen, die nur die nationale Ebene betreffen, verdeutlichen, dass Migration nach dem Aufenthaltsgesetz immer auch zugunsten Deutschlands erfolgen soll. Die Systematik könnte demnach den weiten Begriff der Steuerung, welche aus dem Wortlaut und teilweise aus dem Telos der Norm herausgelesen werden kann, auf eine bestimmte Form der Steuerung zugunsten Deutschlands beschränken. Ein solches Steuerungsverständnis könnte insofern für die

¹²⁸⁷ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, Drucksache 19/8285 vom 13.03.2019, S. 2.

¹²⁸⁸ Vgl. Bergmann/Dienelt- Dienelt, § 1 AufenthG, Rn. 7f.; Hofmann-Bender, § 1 AufenthG, Rn. 20.

Steuerungshypothese der Umlenkung problematisch sein, als die Umlenkung nicht nur nationale Belange, sondern auch die Belange der anderen Akteur:innen einbezieht. Dennoch wurde bereits erwähnt, dass die nationalen Interessen Teil der Umsteuerungshypothese sind, um die vollständige Win-win-win-Situation zu erreichen, und dass die Umlenkung in § 1 I AufenthG genannten Interessen einbeziehen kann. Gerade darin, dass der Lösungsvorschlag diese nationalen Interessen nicht vernachlässigt, sondern explizit einbezieht, kann zumindest ein konkretes Entgegenstehen der Umsteuerungshypothese mit der Systematik des Aufenthaltsgesetzes und explizit § 1 I AufenthG nicht erkannt werden.

Zusammenfassend lässt sich demnach sagen, dass die genaue Definition des Steuerungsbegriffs in § 1 I 1 AufenthG schwierig ist. Aus dem offenen Wortlaut ergibt sich nicht eine Steuerungsdefinition, sondern verschiedene Arten der Steuerung könnten unter der Norm erfasst werden, was allerdings auch bedeutet, dass Steuerung im Sinne der Umlenkung verstanden werden darf. Auch die (historische) Telos-Auslegung, die sich durch die Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes verändert hat, definiert zwar Ziel und Zweck der Steuerung, jedoch nicht einen Steuerungsbegriff, was eine Implikation der Umlenkung allerdings ebenfalls möglich macht. Am konkretesten erscheinen die Ergebnisse hinsichtlich der Systematik von § 1 I AufenthG, welche eine Einschränkung auf nationale Interessen vornimmt. Im Ergebnis sind demnach verschiedene Formen der Steuerung unter § 1 I AufenthG möglich, wobei diese durch die Einbeziehung der nationalen Interessen in die Umsteuerungshypothese des Eingangs dargelegten Steuerungsansatzes zumindest nicht offensichtlich und vollständig dem Steuerungsbegriff von § 1 I 1 AufenthG widersprechen.

Es sind demnach keine offensichtlichen Aspekte gegeben, die darauf hindeuten, dass einfaches Bundesrecht bestehen würde, das grundsätzlich gegen eine Anwendung der Umsteuerungshypothese oder gegen eine Kooperation oder andere Steuerungsinstrumente im Aufenthaltsgesetz sprechen würde oder mit diesen im Konflikt steht.

5. Übereinstimmung mit dem Grundgesetz

Neben den geprüften Aspekten ist aber auch zu untersuchen, inwiefern die Modifikationen mit dem Grundgesetz übereinstimmen oder ob verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber diesen bestehen, sofern auch der Grundrechtsschutz drastisch abfallen würde.¹²⁸⁹ Aus dem Bereich der Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat kommen diesbezüglich keine offensichtlichen Verstöße in Betracht, gerade auch im Bereich der informationellen Selbstbestimmung nach

¹²⁸⁹ Vgl. BVerfG, 22.20.2986 – 2 BvR 197/83.

Art. 2 I i. V. m. Art 1 I GG geht es in den Modifikationen gerade nicht um eine weitere Informationsgabe durch die Migrierenden, sondern um eine Information durch den Staat.¹²⁹⁰

Genauer zu analysieren sind aber die Auswirkungen der kooperativen Steuerungsinstrumente, bei denen staatliche Aufgaben auf Private übertragen oder diese zumindest in den Verwaltungsprozess einbezogen werden und dadurch Macht über staatliche Entscheidungen erlangen können. Dies ist problematisch, weil diese privaten Akteur:innen gerade nicht von den Bürger:innen gewählt wurden und nicht demokratisch legitimiert sind.¹²⁹¹ Aus diesem Grund ist fraglich, ob sich ein Verbot der Kooperation aus ungeschriebenen Grundsätzen ergeben kann. Dies könnte der Fall sein, wenn obligatorische Staatsaufgaben bestehen würden, die niemals privatisiert werden könnten. Problematisch dabei könnte sein, dass sich aus dem Grundgesetz solche rein staatlichen Aufgaben nicht ergeben und deswegen grundsätzlich nur die einzelnen Grundgesetznormen dieses vorgeben können.¹²⁹² Dennoch ist zu unterscheiden zwischen öffentlichen Aufgaben und Staatsaufgaben.¹²⁹³ Öffentliche Aufgaben sind nur solche, die im öffentlichen Interesse stehen und regelmäßig auch von privaten Akteur:innen vertreten werden können.¹²⁹⁴ Staatsaufgaben stehen dahingehend nicht allein im öffentlichen Interesse und werden eher durch staatliche Organe durchgeführt, wobei eine Durchführung durch Körperschaften nicht ausgeschlossen ist.¹²⁹⁵ In beiden Bereichen werden demnach Kooperationen zwischen Staat und privaten Akteur:innen nicht vollständig ausgeschlossen, sondern bleiben grundsätzlich möglich. Anders könnte es nur dann sein, wenn es Bereiche der Grundrechts- oder Verfassungsordnung geben würde, die allein dem Staat zuzuordnen sind und zwingend in dessen Entscheidungsbereich verbleiben müssen. Zu erinnern ist jedoch daran, dass die Kooperation, wie sie in den Steuerungsmodifikationen festgelegt werden, nicht die gesamte Verwaltung auf private Akteur:innen übertragen, sondern weiterhin die endgültige Entscheidungsmacht auf staatlicher Seite liegt. Die Kooperationen dienen nur der Steuerung und demnach der Festigung des staatlichen Gewaltmonopols für die Entscheidung über die Anträge. Deshalb ist auch in diesem Bereich ein grundsätzliches Verbot, das sich aus ungeschriebenen Pflichten des Staatsmonopols ergibt, eher unwahrscheinlich.

Eine Verfassungswidrigkeit würde sich dahingehend eher anhand konkreter Normen des Grundgesetzes feststellen lassen. In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 33 IV GG. Danach

¹²⁹⁰ Müller-Glöße/Preis/Schmidt-Schmidt, Art 2 GG, Rn. 33; Vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein-Hofmann, Art. 2 GG, Rn. 26.

¹²⁹¹ Dürig et. al.-Grzeszick, Art. 20 GG, Rn. 61; Schmidt-Bleibtreu/Klein-Hofmann, Art. 20 GG, Rn. 42.

¹²⁹² Schoch, Juridica International 2009, 14, 17.

¹²⁹³ Schoch, Juridica International 2009, 14, 17.

¹²⁹⁴ BVerfGE 38, 299 Schoch, Juridica International 2009, 14, 17f.

¹²⁹⁵ Dürig et. al.-Korioth, Art. 30 GG, Rn. 14.

müssen hoheitliche Aufgaben vor allem Beamt:innen übertragen werden und dürfen nach dem Ausschluss gerade nicht privatisiert werden.¹²⁹⁶ Der Begriff der hoheitlichen Aufgaben kann nicht allgemeingültig definiert werden, aber umfasst zumindest Eingriffe des Staates gegenüber den Bürger:innen in Form von Zwang.¹²⁹⁷ Andere Meinungen gehen dabei allerdings weiter und erstrecken die Regelung von Art. 33 IV GG auf die gesamte Exekutive, was für die Modifikationen dahingehend problematisch sein könnte.¹²⁹⁸ Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die heutige Verwaltungstätigkeit oft nicht mehr allein durch eine Eingriffsverwaltung durchgeführt wird, was insofern von den unterschiedlichen Definitionen berücksichtigt wird, als die strengeren Regelungen vor allem dann zum Tragen kommen, wenn es sich um grundrechtssensible Bereiche handelt.¹²⁹⁹

Migration ist zwar grundsätzlich ein menschenrechtssensibler Bereich, das Grundgesetz selbst beinhaltet aber nur wenige Normen, die sich direkt auf die Migration anwenden lassen. Daneben treten Deutschengrundrechte, die grundsätzlich nicht im Migrationsbereich angewendet werden können. Festzuhalten ist auch, dass durch die Modifikationen in keiner Weise vollständige Verwaltungsbereiche privatisiert werden. Wie dargelegt werden private Akteur:innen nur teilweise in den Migrationsprozess einbezogen, indem sie aufgrund ihrer ursprünglichen Stellung zur Steuerung beitragen können. Dadurch wird allerdings die staatliche Entscheidungsmacht wie gezeigt nicht vollständig aufgehoben, sondern nur durch weitere Akteur:innen ergänzt. Auch bei genauerer Betrachtung der Modifikationen wurden die Rechte und Pflichten der staatlichen Akteur:innen nicht beschnitten, sondern teilweise dahingehend erweitert, dass sie in einen Kooperationsprozess zur Steuerung aktiv eintreten sollen. Die Modifikationen setzen demnach keine Privatisierung im klassischen Sinn durch, sondern eher eine Kooperation. Die Heranziehung von privaten Akteur:innen widerspricht zudem nicht dem Wortlaut oder dem Sinn und Zweck von Art. 33 IV GG, der festlegt, dass die Aufgaben „in der Regel“ der Verwaltung übertragen werden müssen, um den Zweck zu dienen, das staatliche Handeln an das Grundgesetz zu binden. Durch die Stellung der Verwaltung als endgültige Entscheidungsstelle für die Annahme der Anträge für Aufenthaltstitel ist dieser Zweck aber weiter gewahrt. Es liegt demnach kein offensichtlicher Verstoß der Modifikationen gegen Art. 33 IV GG vor.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob durch diese Kooperationen ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 I GG bestehen würde. Das Demokratieprinzip fordert grundsätzlich, „dass Notwendigkeit, Inhalt sowie Art und Weise des staatlichen Handelns bei wesentlichen

¹²⁹⁶ Dürig et. al.-*Badura*, Art. 33 GG, Rn. 55; Schmidt-Bleibtreu/Klein-*Pieper*, Art. 33 GG, Rn. 78.

¹²⁹⁷ Schmidt-Bleibtreu/Klein-*Pieper*, Art. 33 GG, Rn. 82.

¹²⁹⁸ Dürig et. al.-*Badura*, Art. 33 GG, Rn. 55; Schmidt-Bleibtreu/Klein-*Pieper*, Art. 33 GG, Rn. 83.

¹²⁹⁹ Schmidt-Bleibtreu/Klein-*Pieper*, Art. 33 GG, 84.

Fragen vom unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden sind“.¹³⁰⁰ Zusammengefasst muss die Staatsgewalt vom Volk, oder nach dem Legitimationsprinzip von demokratisch legitimierten Stellen ausgehen.¹³⁰¹ Zu beachten ist bei diesem Sachverhalt, dass das Demokratieprinzip wie Art. 33 IV GG kein Grundrecht darstellt und kein Recht wie die Grundrechte verleiht, sondern als übergeordneter Grundsatz die Rahmenbedingung für staatliches und privates Handeln festlegt.¹³⁰² Dennoch müssen die Rahmenbedingungen streng eingehalten werden.

Zu untersuchen ist nun, ob die kooperativen Steuerungsinstrumente den Rahmen des Demokratieprinzips überschreiten. Ausgangspunkt dafür ist die Frage, was unter dem Begriff der Staatsgewalt zu verstehen ist, die wie dargelegt vom Volk ausgehen muss. Staatsgewalt wird definiert als Gewalt, „die auf eigenem Recht beruhende Herrschaftsmacht, über die ein Staat bezogen auf das eigene Staatsgebiet (Gebietsmacht) und auf die eigenen Staatsangehörigen (Personalhoheit) verfügt“.¹³⁰³ Migration und vor allem die Frage der Einreise und Steuerung von Migration lässt sich sowohl unter den Bereich der Gebietshoheit als auch der Personalhoheit subsumieren, da der Untersuchungsgegenstand Fragen des Grenzschutzes, der Erlaubnis zur Einreise sowie des Lebens und Arbeitens in Deutschland beinhaltet.¹³⁰⁴ Der Bereich des Untersuchungsgegenstands im Migrationsrecht ist deshalb eher unproblematisch auch Teil des Bereichs der Staatsgewalt, die demokratisch legitimiert sein muss. Nach dem Legitimationsprinzip müssen demokratisch legitimierte Organe die Entscheidungsgewalt innehaben.

Fraglich ist, ob dies bei den vorgeschlagenen kooperativen Steuerungsinstrumenten noch der Fall ist. Die Steuerungsinstrumente Regimebildung, neokorporatistischen Absprachen, normsetzende Absprachen und Netzwerke setzen für den Bereich der Steuerung auf Austausch zwischen den beteiligten Gruppen mit unterschiedlichen Ergebnissen.¹³⁰⁵ Selbst bei den normsetzenden Absprachen sind bindende Regelungen allerdings nicht unbedingt möglich.¹³⁰⁶ Diese Kooperationen dienen zudem vor allem der Herabsetzung der Informationsmängel, weshalb bindende Regelungen auch nicht das Ziel sein müssen. So sollen die vorgeschlagenen Modifikationen deshalb auch nicht verstanden werden.

¹³⁰⁰ Dürig et. al.-*Grzeszick*, Art. 20 GG, Rn. 102; Bauer/Brosius-Gersdorf/Hermes/Heun/Morlok/Schulze-Fielitz/Thiele/Wieland/Wittreck/Wollenschläger/Dreier-*Schulze-Fielitz*, Art. 20 GG, Rn. 105; Starck/Klein/v. Mangoldt/Hermann-*Sommermann*, Art. 20 GG, Rn. 273.

¹³⁰¹ Schmidt-Bleibtreu/Klein-*Hofmann*, Art. 20 GG, Rn. 41 f.

¹³⁰² Dürig et. al.-*Grzeszick*, Art. 20 GG, Rn. 61; Schmidt-Bleibtreu/Maunz/Klein/Bethge-*Bethge*, § 90 BVerfGG, Rn. 111.

¹³⁰³ Vgl. *Schubert/Klein*, Das Politiklexikon.

¹³⁰⁴ Vgl. *Bundeszentrale für Politische Bildung*, Staatsgewalt, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18270/staatsgewalt>.

¹³⁰⁵ Kapitel 2, V, 5.

¹³⁰⁶ Kapitel 2, V, 5, g.

Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass die finale Entscheidung über bindende Regelungen immer noch auf staatlicher Seite und vor allem dem/der Gesetzgeber:in, also dem Parlament und dem Bundesrat zusteht, die demokratisch legitimiert sind. Selbst wenn die Steuerungsinstrumente so etabliert werden würden, dass die Bundesregierung beteiligt werden würde, würde zumindest ein demokratisch legitimes Organ beteiligt sein. Daneben führen die Einführungen der genannten Steuerungsinstrumente für den Einzelfall, also die Entscheidung für oder gegen eine Annahme des Einreiseantrags nicht zum vollständigen Ausschluss der staatlichen Organe. Diese sind durch verschiedene Stellen wie Botschaften oder Ausländerbehörden immer noch ausschlaggebendes Entscheidungsorgan. Daher ist festzuhalten, dass eine vollständige Übertragung der Staatsgewalt bei diesen Steuerungsinstrumenten nicht stattfindet und ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip deshalb unwahrscheinlich ist.

Anders könnte es bei der Organisationssteuerung des Staates liegen, da diesbezüglich konkrete Migrationsentscheidungen faktisch auf private Träger:innen übertragen werden. Dies könnte dazu führen, dass die Personalentscheidung des Staates unangemessen stark eingeschränkt wird und auch die Gebietshoheit teilweise herabgesetzt wird. Dem ist allerdings ebenfalls entgegenzuhalten, dass eine vollständige Übertragung auf private Akteur:innen nicht stattfindet. So dient die Organisationssteuerung des Staates ebenfalls zur Herabsetzung von Informations- und Anpassungsmängeln und hat nicht die Kontrolle durch die privaten Akteur:innen zum Ziel.¹³⁰⁷

Daneben sind weiterhin die Ausländerbehörden und Botschaften am Migrationsvorgang beteiligt, oder der Staat kann das Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (vgl. § 19e AufenthG n. F.) selbst kontrollieren. Auch in diesem Bereich sind die legitimierten Organe demnach nicht vollständig aus dem Prozess ausgeschlossen, was ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip nach Art. 20 I GG ebenfalls unwahrscheinlich macht.

Bei den kooperativen Steuerungsmitteln werden demnach nie die staatlichen Kompetenzen vollkommen privatisiert, sondern es geht, wie die Bezeichnung es schon ausdrückt, um Kooperationen zwischen den staatlichen und privaten Akteur:innen. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells bei einer Etablierung wie in den Beispielmodifikationen nicht gegen das Demokratieprinzip verstoßen. Dennoch muss darauf hingewiesen werden, dass eine noch weitergehende Übertragung von Kompetenzen nach dem New-Governance-Modell und den Governance-Theorien durchaus möglich ist. Bei einer Nutzung von Governancessstrukturen besteht demnach immer eine Verbindung zu Diskursen um das Demokratieprinzip, die durch die Rechtswissenschaften überwacht werden

¹³⁰⁷ Kapitel 2, V, 5, i.

muss. Im Umkehrschluss bedeutet dies auch, dass eine Anwendung von Governance-Theorien in der Praxis an demokratische Grenzen stoßen kann. Dies ist auch für die vorliegende Untersuchung interessant, insofern festgestellt werden sollte, dass es weiterer Modifikationen im Untersuchungsgegenstand bedarf. Dies könnte ein grundsätzliches Dilemma der Anwendung von Governance-Theorien in der Praxis verdeutlichen.

Aber auch andere verfassungsrechtliche Grundsätze können bei der Etablierung kooperativer Steuerungsinstrumente infrage stehen. So könnten solche Kooperationen mit dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes gemäß Art. 20 III GG in Konflikt geraten.¹³⁰⁸ Danach kann der Staat zum Schutz der Grundrechte bei Eingriffen in diese nur auf Grundlage des Gesetzes handeln und muss sich an dessen Vorschriften streng halten.¹³⁰⁹ Dies könnte durch die Kooperationen gefährdet sein. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass Aufgabe der Modifikationen gerade ist, die Steuerungsinstrumente gesetzlich festzulegen, um so auch die Verwaltung allgemein an die Steuerungsinstrumente binden zu können. Da der Vorbehalt des Gesetzes keinen Totalvorbehalt darstellt, müsste die gesetzliche Festlegung der Steuerungsinstrumente dazu führen, dass dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes Genüge getan ist.¹³¹⁰ Daneben schafft gerade diese gesetzliche Regelung die Bindung aller Akteur:innen an das Gesetz.

Im Zusammenhang mit dem Gesetzesvorbehalt ist aber auch zu prüfen, ob die Grundsätze der vom BVerfG entwickelten Wesentlichkeitstheorie eingehalten wurden. Nach dieser müssen alle wesentlichen Eingriffe (Grundrechtsrelevanz, größerer Adressat:innenkreis, langfristige Regelungen) durch Gesetz geregelt werden.¹³¹¹ Aber auch bei der Wesentlichkeitstheorie handelt es sich um einen Grundsatz, der weite Rechtfertigungsbereiche zulässt, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass durch die Etablierung der Steuerungsinstrumente durch Gesetz diesem Grundsatz Genüge geleistet wurde.¹³¹²

An die Wesentlichkeitstheorie anknüpfend muss zudem die Frage gestellt werden, inwiefern manche neuen Regelungen in Konflikt mit Art. 80 GG und insbesondere Art. 80 I 2, 3 GG geraten können. Grundsätzlich behandelt Art. 80 GG die Möglichkeit der Regelung von Sachverhalten durch Rechtsverordnungen. Diesem sind durch Art. 80 I 2, 3 GG allerdings im Rahmen der Wesentlichkeitstheorie und des Bestimmtheitsgebots Grenzen gesetzt, die konkret in

¹³⁰⁸ Vgl. Battis/Bethge/Brinktrine/Coelln/Huber-Sachs, Art 20 GG.

¹³⁰⁹ Battis/Bethge/Brinktrine/Coelln/Huber-Sachs, Art. 20 GG, Rn. 113; Vgl. Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 609, 611, 620-621.

¹³¹⁰ Dürig et. al.-Grzeszick, Art. 20 GG, 108; Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 620.

¹³¹¹ Battis/Bethge/Brinktrine/Coelln/Huber-Sachs, Art. 20 GG, Rn. 117; Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 622f.

¹³¹² Reimer, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, 585, 625ff.

der Norm verankert sind.¹³¹³ Durch die Neuerung in § 18 V AufenthG n. F. und eine Erweiterung der Kooperation in § 20 AufenthG n. F. müsste überprüft werden, ob die modifizierten Normen dem Standard von Art. 80 I GG entsprechen. Im Rahmen der Delegationssperre und des Delegationsfilters müsste geklärt werden, ob es im untersuchten Abschnitt des Migrationsrechts grundsätzlich möglich ist (gemäß dem Standard der Wesentlichkeitstheorie), Gesetzgebungsaufgaben in Form von Rechtsverordnungen zu übertragen und inwiefern die Norm diese Übertragung bestimmt genug angibt.¹³¹⁴ Grundsätzlich wurde bereits festgestellt, dass sich die zu überprüfenden kooperativen Steuerungsinstrumente im Rahmen der Wesentlichkeitstheorie befinden, da sie die Entscheidungsmacht nie vollständig auf private Akteur:innen übertragen und auch in den beiden modifizierten Normen verbleibt die Rechtsverordnungskompetenz grundsätzlich bei einem Ministerium und einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Dennoch müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Übertragung durch die modifizierte Norm festgestellt werden.¹³¹⁵ Denn § 18 V AufenthG n. F. stellt klar, dass die Rechtsverordnungssetzung nur in Ausnahmefällen durch die Kooperation von privaten Akteur:innen mit dem Ministerium und der Bundesagentur für Arbeit möglich ist. Der Inhalt ist insofern weiter impliziert, als klar wird, dass Ausnahmeregelungen für eine vereinfachte Einreise festgehalten werden. Zuletzt ergibt sich daraus auch der Zweck der Neuregelung, da vor allem die gesteigerte Expertise der Bundesagentur für Arbeit für die Ausnahmeschaffung relevant ist. Grundsätzlich kann demnach festgehalten werden, dass keine Anhaltspunkte bestehen, die darauf hinweisen würden, dass die modifizierte Norm grundsätzlich mit Art. 80 I 2, 3 GG unvereinbar ist. Ähnlich liegt es im Fall von § 20 AufenthG n.F. in dem die Rechtsverordnungen Ausnahmen für die Nichteinreise festlegen.

Des Weiteren könnte allerdings eine Subdelegation an die Bundesagentur für Arbeit nach Art. 80 I 4 GG bestehen.¹³¹⁶ Eine solche Delegation ist insofern anzudenken, als die Bundesagentur für Arbeit in § 18 V AufenthG n. F. zusammen mit dem Ministerium für Arbeit und Soziales Rechtsverordnungen gestalten soll. Allerdings spricht gegen eine reine Delegation im Sinne des Art. 80 I 4 GG, dass das Ministerium weiterhin in Entscheidungsposition ist. Es handelt sich vorliegend demnach nicht um eine Delegation, bei der Staatsaufgaben vollständig übertragen werden und die Art. 80 I 4 GG zur Absicherung rechtsstaatlicher Standards unter weitere Voraussetzungen stellt. Wie bei den anderen kooperativen Steuerungsinstrumenten nimmt auch die vorliegende Kooperation eine Zwischenstellung zwischen vollständiger

¹³¹³ Battis/Bethge/Brinktrine/Coelln/Huber-Mann, Art 80 GG, Rn. 6 ff., 23.

¹³¹⁴ Vgl. Battis/Bethge/Brinktrine/Coelln/Huber-Mann, Art 80 GG, Rn. 4.

¹³¹⁵ Battis/Bethge/Brinktrine/Coelln/Huber-Mann, Art 80 GG, Rn. 25, 26.

¹³¹⁶ Battis/Bethge/Brinktrine/Coelln/Huber-Mann, Art 80 GG, Rn. 34.

Entscheidungsübertragung und alleiniger Entscheidungsposition von Regierung und Parlament ein. Es kann somit ebenfalls festgehalten werden, dass zumindest keine Ansatzpunkte bestehen, die darauf hinweisen, dass eine Kooperation in der genannten Form grundsätzlich mit Art. 80 GG unvereinbar wäre. Auch im Bereich anderer verfassungsrechtlicher Grundsätze sind demnach keine Aspekte ersichtlich die der einer Einführung von Steuerungsinstrumenten im Rahmen der Modifikationen elementar entgegenstehen würden.

6. Zusammenfassung der Rechtmäßigkeitsprüfung

Die vorangegangene Darstellung nimmt eine Perspektive ein, mittels derer verdeutlicht werden kann, dass eine rechtmäßige Etablierung der Steuerungsinstrumente auf allen Ebenen grundsätzlich möglich ist und bei vorsichtiger Etablierung der Steuerungsinstrumente keine erheblichen Rechtmäßigkeitsbedenken bestehen.¹³¹⁷ Wie die Analyse zeigt, ist die Frage der möglichen Rechtmäßigkeit der Modifikationen von verschiedenen Rechtsebenen geprägt, die gerade zu der Frage der Kooperation mit privaten Akteur:innen in verschiedener Weise Stellung bezogen haben.¹³¹⁸ Gemeinsam haben diese allerdings, dass diese Kooperation erst ab einer gewissen Schwelle tatsächlich als problematisch angesehen wird, nämlich dann, wenn die staatlichen Aufgaben vollkommen übertragen werden und das Gewaltmonopol nicht mehr beim Staat liegt und daneben auch sowohl Rechtsschutz als auch demokratische Legitimation beschränkt wird.¹³¹⁹ Auffällig ist, dass die Etablierung der Modifikationen im Untersuchungsgegenstand so geschehen kann, dass die gemeinsam definierte Problematik nicht eintritt. Dies hängt auf der einen Seite sicherlich damit zusammen, dass es bei der Etablierung der Modifikationen, und damit der Steuerungsinstrumente nicht um das Ziel der Privatisierung, sondern um das Ziel der (staatlichen) Steuerung der Migrationsbewegung geht, was es ermöglicht, die Steuerungsinstrumente grundsätzlich so zu etablieren, dass sie nicht in Konflikt mit dem Recht geraten.¹³²⁰ Im Umkehrschluss führt dies dazu, dass eine Etablierung von Steuerungsmitteln auch grundsätzlich ohne erhebliche rechtliche Bedenken erfolgen kann, was die Anwendung der Steuerungsmittel erheblich erleichtert und auch die Einsatzmöglichkeiten erweitert.

Aus dieser Untersuchung kristallisiert sich allerdings ebenfalls die besondere Stellung von Steuerungsinstrumenten im Recht heraus. So handelt es sich wie dargelegt nicht um reine Gesetzgebungstechnik, welche die Darstellung des Wortlauts betrifft, sondern durch die

¹³¹⁷ Kapitel 4, XVI, 1.

¹³¹⁸ Vgl. Kapitel 4, XVI, 3.

¹³¹⁹ Kapitel 4, XVI, 5.

¹³²⁰ Kapitel 4, XVI, 1.

Steuerungsinstrumente werden auch rechtliche Folgen festgelegt.¹³²¹ Allerdings handelt es sich bei diesen Folgen nur um die Etablierung von Strukturen, die Etablierung sagt dabei wenig über die tatsächlich möglichen Rechtsfolgen oder die Rechtslage aus, die sich aus den Normen ergeben soll.¹³²² Die Steuerungsinstrumente nehmen demnach eine Stellung zwischen reiner Formalie und regelndem Inhalt ein. Daraus folgt, dass sie zwar auf ihre Rechtmäßigkeit hin untersucht werden müssen, allerdings bei angemessener Etablierung keine allzu großen Verstöße gesehen werden können.¹³²³ Dennoch ist hervorzuheben, dass im Bereich des Steuerungsinstrumentes der finanziellen Anreize mit Art. 107 AEUV eine konkrete Norm berücksichtigt werden muss, die nicht außer Acht gelassen werden darf.¹³²⁴

XVII. Zusammenfassung

Nachdem die interdisziplinären Ergebnisse in eine rechtswissenschaftliche Analyse eingebettet wurden, war in diesem Kapitel zu analysieren, inwiefern die Ergebnisse der verknüpften Ansätze konkret auf die Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen angewendet werden können. Für diese Umsetzung waren insbesondere zwei Faktoren relevant: die Erarbeitung von Beispielen sowie die notwendige Analyse der Steuerungsfaktoren anhand der Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht.

Die Modifikation steht vor dem eingangs erwähnten Problem der „Schnelllebigkeit“ mancher rechtlicher Normen, was sich in der umfassenden Gesetzesänderung des Aufenthaltsgesetzes durch das Fachkräfteeinwanderungsgesetz widerspiegelt. Die Analyse der Veränderungen zeigt allerdings, dass die Änderungen weniger die strukturell inhaltliche Ebene der jeweiligen Normen umfassen und zudem auch die neuen Normen des Aufenthaltsgesetzes in der Perspektive des New-Governance-Modells wenige Verbesserungen bereithalten. Aus diesem Grund war es aber sinnvoll, die bestehenden Ergebnisse auf die neuen Normen zu übertragen. Zwar wird bei der Modifikation der Ansatz einer expliziten Nennung vieler der Steuerungsinstrumente innerhalb der Normen gewählt, die Beispielmodifikationen verdeutlichen allerdings, dass Steuerungsinstrumente teilweise schon durch leichte Wortlautveränderungen möglich und deshalb gut zu etablieren wären.

Wie dargelegt richtet sich die Umsetzbarkeit solcher Modifikationen im rechtlichen Kontext aber vor allem auch nach der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. So musste die

¹³²¹ Kapitel 4, XVI, 1.

¹³²² Kapitel 4, XVI, 1.

¹³²³ Kapitel 4, XVI, 1.

¹³²⁴ Kapitel 4, XVI, 2.

Vereinbarkeit der Modifikationen mit nationalen und internationalem Recht analysiert werden. Im Ergebnis bestehen zwar teilweise Ansatzpunkte, die eine Diskussion der Vereinbarkeit der Modifikationen eröffnen können. So setzen die Modifikationen aufgrund der Problemorientiertheit der Untersuchung und der damit einhergehenden Verknüpfung mit der Umsteuerungshypothese zur Erstellung einer Win-win-win-Situation oftmals andere Schwerpunkte der Steuerung als das bereits bestehendes Recht. Dennoch greifen die Modifikationen, die sich auf der strukturell inhaltlichen Ebene befinden, oft weniger die stärker geschützte thematische Ebene an. Auch grundsätzliche Problematiken wie die Frage der Möglichkeit von Privatisierung können durch den „ausbauenden“ Charakter, bei dem die Steuerungsinstrumente eher ergänzend zum staatlichen Machtmonopol stehen, ausgeräumt werden.

Aus der Rechtmäßigkeitsüberprüfung ergibt sich somit, dass die vorgeschlagenen Modifikationen zumindest keiner der untersuchten Rechtsnormen entgegenstehen. Hervorzuheben ist, dass aus der Untersuchung auch abgeleitet werden kann, dass Steuerungsinstrumente des New-Governance-Modells grundsätzlich in Rechtsnormen umgesetzt werden können, sofern das grundlegende Machtmonopol des Staates beachtet wird. Gerade diese Erkenntnis zur „einfachen Umsetzbarkeit“ der Steuerungsinstrumente verdeutlicht eine Stärke des New-Governance-Modells, da es effektive Steuerung in unterschiedlichsten Rechtsbereichen ermöglichen kann.

Kapitel 5: Ergebnisse und Ausblick

Im Folgenden werden die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zusammengefasst. Aufgrund des interdisziplinären Ansatzes ergeben sich für verschiedenste Bereiche Lösungsvorschläge zur Optimierung der Steuerungsfähigkeit zwecks Auflösung der eingangs definierten Problemlage. Aus diesem Grund folgt eine Einteilung in drei Unterkapitel: Ergebnisse zur Problemlage, Ergebnisse der interdisziplinären Modellanwendung und Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Steuerungsanalyse.

I. Ergebnisse zur Problemlage

Allgemein stellt die Arbeit einen Beitrag zur Auflösung der eingangs definierten Problemlage dar.¹³²⁵ Gewählt wurde ein Steuerungsansatz, da dieser nach ersten Überlegungen theoretisch dazu in der Lage sein könnte, die eingangs dargelegte Lose-lose-lose-Situation abzuschwächen.¹³²⁶ Zu diesem Zweck wurden mithilfe eines Modells, welches sich aus den sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorien ableitet und sowohl für die Rechtswissenschaften als auch für die konkrete Problemlage nutzbar gemacht wurde, konkrete Beispiele erarbeitet, die ein solches Umsteuerungsvorhaben unterstützen können.¹³²⁷ Anhand der verworfenen Analysehypothesen des Modells wurde aufgezeigt, in welchem Bereich Steuerungsproblematiken im konkreten Untersuchungsgegenstand vorliegen, um aus dem Inhalt des Modells konkrete und problemorientierte Verbesserungsvorschläge erarbeiten zu können.¹³²⁸ Für die vorliegende Untersuchung zeigten sich vor allem Mängel in der Problemorientiertheit der Steuerungsinstrumente, die durch eine empirische Analyse verdeutlicht werden konnten.¹³²⁹ Im Ergebnis entstanden konkrete Vorschläge, wie eine Steuerung durch Gesetz verbessert werden kann.¹³³⁰ Annahme ist, dass eine verbesserte Steuerung von Migration einen Beitrag zur Auflösung der eingangs beschriebenen Problemlage darstellen kann.¹³³¹ Durch die Arbeit wurden konkrete Beispiele erarbeitet, wie dieser Beitrag aussehen könnte und ein rechtswissenschaftlicher Beitrag zur Auflösung der tatsächlichen Problemlage gestaltet werden kann. Ergebnis der Arbeit sind konkrete rechtswissenschaftliche Handlungsvorschläge, wie eine rechtliche Umgestaltung zur

¹³²⁵ Kapitel 1, I.

¹³²⁶ Kapitel 1, I, II.

¹³²⁷ Kapitel 2.

¹³²⁸ Kapitel 2, V, 6, 7.

¹³²⁹ Kapitel 2, V, 6, 7.

¹³³⁰ Kapitel 3.

¹³³¹ Kapitel 1.

Optimierung der Steuerungsfähigkeit bestimmter Migrationsrechtsnormen aussehen könnte. Aber auch von den konkreten Ergebnissen dieses Beitrages können weitere Ergebnisse abgeleitet werden.

1. Keine tiefgreifenden systematischen und Wortlautveränderungen

Die konkreten Modifikationen zeigen, mit welchen leichten Veränderungen des Gesetzeswortlautes effektive Steuerungsinstrumente im Gesetz etabliert werden können.¹³³² Kleine Änderungen können die Stellung bestimmter Akteur:innen so verändern, dass diese problemorientierte Steuerung unterstützen können.¹³³³ Die tatsächliche rechtliche Veränderung liegt wie gezeigt in der Aufgabenverteilung dieser Akteur:innen. Sie ist für das Aufenthaltsgesetz zwar neu, andere Rechtsgebiete wie das Arbeitsrecht verdeutlicht aber, dass diese Stellungen, Einbeziehungen und vor allem Kooperationen gerade der deutschen Rechtsordnung nicht fremd sind.¹³³⁴ Somit ergeben sich aus der Untersuchung dahingehend konkrete Verbesserungsvorschläge, dass und wie das Recht einen Steuerungsbeitrag zur Auflösung der tatsächlichen Problemlage bieten kann.¹³³⁵ Zudem wird verdeutlicht, dass es eher eines politischen Umsetzungswillens bedarf, als dass tatsächliche rechtliche Probleme bei der Frage der Modifikation auftreten.¹³³⁶ Dies macht die Ergebnisse des Modells besonders attraktiv, um das Modell umfassend auch auf andere Bereiche des Migrationsrechts anzuwenden.

2. Tiefgreifende Veränderungen als Perspektivenwechsel

Allerdings bedürfen die eher einfach zu etablierenden formalen Modifikationen des Rechts eines erheblichen Perspektivenwechsel in Bezug auf die Steuerungsinstrumente und wie Steuerung von Migration auch im Bereich der Rechtswissenschaft gedacht werden muss. So umfasst das Aufenthaltsgesetz zwar das Ziel der Steuerung, welches seiner Definition zufolge mit dem der Sozialwissenschaften sowie mit dem zur Problemlösung benötigten fast identisch ist.¹³³⁷ Allerdings spiegelt sich dies nicht im Gesetz wider. Ankerpunkt für Steuerung müsste immer die Beeinflussung der Adressat:innen der Normen in Form der Migrierenden sein. Wie das Modell zeigt, sind diese in den Untersuchungsgegenstand oft nicht mit einbezogen worden, was

¹³³² Kapitel 4.

¹³³³ Vgl. Kapitel 4, XVI, 4.

¹³³⁴ Kapitel 3, V.

¹³³⁵ Kapitel 4.

¹³³⁶ Kapitel 4, XVI.

¹³³⁷ Kapitel 1.

fehlende oder unzureichende Problemorientiertheit nach sich zieht.¹³³⁸ Daraus lässt sich schließen, dass es für die effektive Steuerung und die vorzunehmenden Modifikationen und Etablierung von Steuerungsinstrumenten eines bewussten Perspektivenwechsel in Richtung substantieller Problemorientierung bedarf. Es kann nicht genügen, das Ziel der Steuerung, nur mittelbar zu regulieren, sondern es müssen aktive Grundlagen durch den Einbezug sozialwissenschaftlicher Forschung geschaffen werden, welche die hinter den Steuerungsdefiziten stehenden Probleme, wie die Informationsmängel, berücksichtigen und auflösen.¹³³⁹ Die Lösungsstrategien für die Einzelproblematiken wie die Informationsmängel müssen sich sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Rechtsanwendung und Auslegung widerspiegeln. Es bedarf deshalb eines umfassenden Perspektivenwechsels, damit die tatsächlichen Probleme in der Rechtswissenschaft und Rechtsanwendung gelöst werden können. Ansatzpunkte dafür können sich wie gezeigt aus dem New-Governance-Modell ergeben.¹³⁴⁰

Im Gegensatz zu den eher geringen Änderungen, welche die Steuerungsinstrumente im Gesetz tatsächlich etablieren, handelt es sich um eine tiefgreifendere Veränderung, da der Bereich der Steuerung von Migration vollkommen neu gedacht werden muss. Es müssen Fragen nach den gesellschaftlichen Strukturen und den Problemen der Migrierenden gestellt werden, aber es muss auch überlegt werden, wie es deutschen Normen gelingt, Beachtung in dieser Migrationsgesellschaft zu finden.¹³⁴¹ Zusammenfassend muss Migrationssteuerung problemorientiert mit den Migrierenden und nicht mit dem deutschen Staat beginnen. Das New-Governance-Modell zeigt, dass die Inkorporation von komplexem und umfassenden sozialwissenschaftlichem Steuerungsforschung für den benötigten Perspektivwechsel als Grundlage dienen kann, und die sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse so für die Rechtswissenschaften nutzbar gemacht werden. Positiv ist hervorzuheben, dass der Rechtsvergleich verdeutlicht, dass diese tiefgreifenden Perspektivenwechsel in anderen Rechtsbereichen oder Ländern (Finnland) schon teilweise vollzogen werden und unter diesem Aspekt die Forderung nach diesem Perspektivenwechsel gerade für einen Bereich, der mit dem Arbeitsrecht verwandt ist, weniger radikal erscheint.¹³⁴²

¹³³⁸ Kapitel 2, V, 5.

¹³³⁹ Kapitel 2, IV.

¹³⁴⁰ Kapitel 2, IV.

¹³⁴¹ Kapitel 2.

¹³⁴² Kapitel 3, IV, V.

3. Etablierung von Steuerung(sinstrumenten) durch Gesetz

Die vorliegende Arbeit hat die Steuerung von Migration konkret am Beispiel von Normen des Aufenthaltsgesetzes untersucht. Da die Steuerungsinstrumente recht einfach durch leichte Rechtsänderungen zu implementieren sind und durch diese ebenfalls der geforderte tiefgreifende Perspektivenwechsel durchgesetzt werden könnte, könnte sich aus diesen Feststellungen ergeben, dass eine feste Etablierung der Steuerungsinstrumente durch Gesetz besonders vorteilhaft ist.

Neben diesen konkreten Ergebnissen der Arbeit, die für eine feste Etablierung von Steuerungsinstrumenten durch Gesetz sprechen, liegen aber auch weitere Argumente vor, die verdeutlichen, warum eine Etablierung durch Gesetz sinnvoll erscheint.¹³⁴³ So ergibt sich aus dem New-Governance-Modell bzw. deren Steuerungsinstrumenten der Umstand, dass Steuerung nur sehr langfristig erreicht werden kann.¹³⁴⁴ Dies hängt vor allem mit dem langsamen Wirken einiger Steuerungsinstrumente zusammen, die für die konkrete Problemlage aber besonders relevant sind.¹³⁴⁵ Die Steuerungsinstrumente müssen demnach so etabliert sein, dass sie möglichst langfristig und konstant wirken können. Gesetze können durch ihre (zumeist) unbefristete und zwingende Geltung diese langfristige Etablierung gewährleisten. Gerade auch die Praxis verdeutlicht, dass nicht festgeschriebene Kooperationsinstrumente oft nicht angewendet werden oder Förderungen zu kurzfristig sind, als dass sie tatsächlich Steuerungswirkung erzeugen könnten.¹³⁴⁶ Für eine nachhaltige Steuerung würde sich die gesetzliche Etablierung deshalb besonders anbieten, da die Steuerungsinstrumente danach zumindest formal beachtet werden müssen und weit weniger schnell abgeschafft werden könnten.

Hinzukommend können durch die Etablierung der Steuerungsinstrumente auch verfassungsrechtliche Grundwerte wie das Demokratieprinzip und die Bindung der Verwaltung an Recht gesichert werden, was nicht zuletzt Grundlage für ein effektives und dauerhaftes Bestehen der Steuerungsinstrumente ist.¹³⁴⁷ Für die Gewährleistung der Effektivität der Steuerungsinstrumente kommt es zudem auf die Etablierungsweise dieser Instrumente an. Die Untersuchung verdeutlicht anhand des Beispiels des Aufenthaltsgesetzes auch, dass Gesetze ein effektives Mittel darstellen können, die Steuerungsinstrumente langfristig abzusichern.

¹³⁴³ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts - Reformbedarf und Reformsätze, 11, 47f.

¹³⁴⁴ Vgl. Kapitel 2, V, 5, c.

¹³⁴⁵ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 329.

¹³⁴⁶ Vgl. *Hilz*, Governance in der Kritik, 269, 282ff.

¹³⁴⁷ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts - Reformbedarf und Reformsätze, 11, 47f.

II. Ergebnisse der interdisziplinären Modellanwendung

Die Arbeit stellt sich vorliegend so dar, dass ein allgemeines Steuerungsmodell verwendet wurde, welches in einem ersten Schritt allgemein auf die Rechtswissenschaft übertragen wurde.¹³⁴⁸ Dadurch ergibt sich auch für die Analyse der Steuerungsfähigkeit von Normen oder anderen rechtlichen Konstrukten ein Analysetool, wie es vom New-Governance-Modell von *Dose* vorgesehen ist.¹³⁴⁹ Dieses Analysetool in Form des Modells wurde auf eine konkrete Problemlage des Migrationsbereichs übertragen, indem es mit Daten aus der Erhebung zum konkreten Untersuchungsgegenstand konkretisiert wurde.¹³⁵⁰ Fraglich bleibt aber, wie konkret mit den Ergebnissen der Arbeit umgegangen werden muss oder kann.

1. Umgang mit den Forschungsergebnissen

Aufgrund der Interdisziplinarität der Arbeit können sich Besonderheiten für den Umgang mit den Ergebnissen der Arbeit ergeben. Wie dargestellt ist die Grundlage der Untersuchung der Steuerungsfähigkeit ein Modell, welches den Governance-Theorien mit Policy-analytischen Aspekten entspringt.¹³⁵¹ Das Modell ist deshalb hilfreich, weil es eine Herabsetzung der unüberschaubaren Komplexität der Problemlage ermöglicht.¹³⁵² Nur so ist die Erarbeitung eines Teillösungsansatzes möglich.

Da das Modell Annahmen über die Steuerungsinstrumente trifft, darf allerdings nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass es die Wirklichkeit exakt darstellt.¹³⁵³ Vielmehr müssen die Ergebnisse zur Verifizierung getestet und evaluiert werden.¹³⁵⁴ Erst danach können konkretere Aussagen über die Wirkung in der Praxis getroffen werden. Die Arbeit stellt demnach den Analyseansatz im Voraus zur experimentellen Untersuchung dar, was für die Praxisanwendung aber nicht weiter hinderlich ist. Daneben sollte dieser Umstand aber auch keine grundsätzliche unüberwindbare Hürde für die Rechtswissenschaften darstellen, da auch diese zumeist die Wirkung der normierten Verbesserungsvorschläge vor experimenteller Einführung und nachträglicher Evaluation nicht exakt vorhersehen kann. Die vorliegende Untersuchung kann demnach für die Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen zwar konkrete Angaben zur Optimierung der Steuerungsmöglichkeiten anhand wissenschaftlich fundierter Ansätze machen, die

¹³⁴⁸ Kapitel 2, IV.

¹³⁴⁹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 19ff.

¹³⁵⁰ Kapitel 2, V.

¹³⁵¹ Vgl. *Dose*, Problemorientierte staatliche Steuerung, S. 135ff; Vgl. *Marin*, Introduction, 13.

¹³⁵² Kapitel 1.

¹³⁵³ Kapitel 2, IV, V.

¹³⁵⁴ Vgl. *Franzius*, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, 179, 243ff.

Einbettung in ein sozialwissenschaftliches Forschungsschema verdeutlicht aber auch, dass die Forschung nicht als abgeschlossen verstanden werden darf.

Gerade auch Analysen weiterer Normen können ein Gesamtbild zu Steuerungsproblematiken im gesamten Migrationsrecht kontextualisieren. Dies verdeutlicht, dass die vorliegende Untersuchung vor allem als Grundlagenforschung verstanden werden muss, die ein wichtiges Fundament zur Untersuchung des Migrationsrechts darstellen kann. Neben einem grundlegenden Ansatzpunkt für die Problemlage im tatsächlichen Migrationsgeschehen zeigt sich für die Grundlagenforschung aber noch ein weiteres Ergebnis, welches für die Frage des Umgangs mit den Forschungsergebnissen relevant ist. So bietet die durchgeführte Herleitung der angewendeten Methodik die Möglichkeit, durch die Verknüpfung von sozialwissenschaftlichen Steuerungsansätzen und rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten Steuerungsbemühungen in tatsächlichen Problemlagen durch rechtliche Weichenstellungen und Normierungen zu unterstützen. Die Gestaltung einer Untersuchungsmöglichkeit von rechtlichen Ansatzmöglichkeiten auf tatsächliche Probleme verdeutlicht grundlegende Erkenntnisse, welche unabhängig von der Anwendung auf das konkrete Problem untersucht und genutzt werden können.

Im Ergebnis steht Grundlagenforschung, welche das Verständnis von Steuerung zur Problemlösung im Migrationsgeschehen verbessern kann und auf einer abstrakten Ebene der Methodik grundlegende Ansatzmöglichkeiten für weitere Steuerungsuntersuchungen der Rechtswissenschaft ermöglicht. Unabhängig von einer fehlenden direkten Erfolgssicherheit ergeben sich fundamentale Erkenntnisse für die Migrationsforschung. So kann festgehalten werden, dass für die konkreten Problemlage ein neuer Ansatzpunkt geschaffen wurde, der sich auf die strukturelle Ebene eines Gesetzes bezieht und demnach die bestehende rechtswissenschaftliche Forschung gut ergänzen kann. Auf der methodischen Ebene wurde zudem ein Ansatzpunkt für eine grundsätzliche rechtliche Steuerungsuntersuchung geschaffen. Aus Sicht der Grundlagenforschung bietet die vorliegende Untersuchung demnach zwei Ergebnisse, welche einen zukünftigen Umgang mit den Forschungsergebnissen fördern.

2. Die Governance-Theorien unter dem Aspekt der vorliegenden Untersuchung

Wie zu Beginn genau dargelegt, wurden auf Grundlage der Governance-Theorien unter Zuhilfenahme des New-Governance-Modells von *Dose*, welches auf den rechtswissenschaftlichen Untersuchungsgegenstand übertragen und modifiziert wurde, konkrete rechtliche Normen auf ihre Steuerungsfähigkeit hin untersucht.¹³⁵⁵ Die Übertragung der Grundideen der Governance-

¹³⁵⁵ Kapitel 2.

Theorien in die Rechtswissenschaften hat dazu geführt, dass neue Erkenntnisse durch diese Anwendung entstanden sind, die für die Governance-Theorien nützlich sein können, um die Theorien insofern um weitere Aspekte der Realität zu ergänzen, sodass sie Steuerung genauer beschreiben könnten. Aus diesem Grund soll im Folgenden dargelegt werden, zu welchen Erkenntnissen die vorangegangene rechtswissenschaftliche Untersuchung gekommen ist, die für die Governance-Theorien relevant sein könnten.

Die Verknüpfung von Recht und Governance-Theorien kann grundsätzlich problematisch sein, da die Theorien im Gegensatz zum üblichen Vorgehen in den Rechtswissenschaften nicht mit ausschließlich bindenden Instrumenten Steuerung erzielen will.¹³⁵⁶ Grundsätzlich gehen die Governance-Theorien davon aus, dass nicht bindende Steuerungsinstrumente genauso wirksam sind wie bindende.¹³⁵⁷ An dieser grundsätzlichen Aussage der Governance-Theorien soll auch vorliegend nicht gezweifelt werden und diese Grundlagen werden auch nicht durch die vorliegende Untersuchung mit ihren Ergebnissen infrage gestellt. Dennoch hat die Untersuchung der rechtlichen Normen eine Problematik aufgedeckt. Im Migrationsrecht, aber auch in anderen Bereichen, die im Rechtsvergleich erwähnt wurden, zeigt sich, dass viele Governance-Strukturen vollkommen ohne rechtliche Grundlage auskommen und nur aufgrund nicht bindender Konzepte bestehen.¹³⁵⁸ Dies ist beispielsweise in den Bereichen der Fall, in denen mit Subventionen oder Förderungen gearbeitet wird oder in denen nur durch Beschlüsse Kooperationsmechanismen etabliert werden.¹³⁵⁹ Solche Konzepte stellen zwar grundsätzlich ein Steuerungsinstrument dar, ihnen haftet allerdings ein wesentliches Problem an: Förderungen oder auch Absprachekooperationen, die nicht gesetzlich geregelt sind, können viel einfacher abgesetzt oder verhindert werden als durch Gesetz etablierte Steuerungsinstrumente, da in solchen Fällen erst ein Gesetzänderungsverfahren durchgeführt werden müsste. Dies ist vor allem dahingehend problematisch, da Steuerungsinstrumente grundsätzlich eines langen Zeitraums bedürfen, um wirken zu können.¹³⁶⁰ Von daher besteht die Gefahr, dass untergesetzliche Steuerungsinstrumente schon abgeschafft werden, bevor sie überhaupt wirken können. Diese Gefahr besteht gerade auch im Migrationsrecht, indem beispielsweise überlegt wird, die Regelungen zur Westbalkanregelung nach nur vier Jahren abzuschaffen, bzw. wurde diese vor Fristende nur modifiziert um drei Jahre verlängert.¹³⁶¹ Wird sich vor Augen geführt, dass eine Etablierung von

¹³⁵⁶ Kapitel 2, III, 9.

¹³⁵⁷ Kapitel 2, III, 7.

¹³⁵⁸ Kapitel 3, V.

¹³⁵⁹ Vgl. Kapitel 3, V, 4, 6.

¹³⁶⁰ Kapitel IV, 3.

¹³⁶¹ *Bundesagentur für Arbeit*, Die Westbalkanregelung ab dem 1.1.2021, https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba146772.pdf.

wirksamer Steuerung durch Steuerungsinstrumente mehrere Jahrzehnte beanspruchen kann, kann abgeleitet werden, dass kurzfristige Festlegungen von Förderungen oder Kooperationen diese Steuerung nicht effektiv erreichen können. Daher scheint es sinnvoll zu sein, Steuerungsinstrumente, zur Sicherung ihrer Effektivität fest in Gesetzesstrukturen zu etablieren.¹³⁶² Aus diesen Beobachtungen lassen sich aber zudem Ergebnisse für die Governance-Theorien ableiten, die zu einer genaueren Beschreibung von effektiver Steuerung beitragen können.

Grundsätzlich soll die Idee der Gleichwertigkeit der Steuerung von bindenden und nicht bindenden Steuerungsinstrumenten nicht infrage gestellt werden. Gleichwohl muss allerdings überlegt werden, eine weitere Ebene im Bereich der Steuerungsinstrumente hinzuzufügen. Eine solche Ebene würde sich nicht mit der Frage der genauen Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente beschäftigen, wie es beispielsweise im New-Governance-Modell gemacht wird, sondern allein mit der Frage der Etablierung der Steuerungsinstrumente. Auf dieser Etablierungsebene ist die Frage, ob nicht bindende und bindende Etablierungen gleichwertig zu beurteilen sind, aber neu zu stellen. So bieten nicht bindende Etablierungen zwar den Vorteil der Flexibilität, ihnen haften aber auch die genannten Problematiken an. Eine gesetzliche Etablierung, wie sie für den Untersuchungsgegenstand vorgeschlagen wird, hat dahingehend mehrere Vorteile. Zweifelsohne bietet die gesetzliche Festlegung keinen hundertprozentigen Schutz vor Zurücknahme und die Vorgabe von Rahmenbedingungen kann immer noch dazu führen, dass Steuerungsinstrumente nicht effektiv angewendet werden. Dennoch hält die gesetzliche Normierung ein „Sicherheitsnetz“ für die Steuerung durch Steuerungsinstrumente bereit.¹³⁶³ Zusammenfassend ist festzustellen, dass die rechtswissenschaftlichen Ergebnisse verdeutlichen, dass eine Ergänzung der Governance-Theorien bezüglich der Bindungsrelevanz in Erwägung gezogen werden müsste. Konkret zeigen die Ergebnisse aus der Rechtswissenschaft, dass eine Bindung zumindest in den Bereichen sinnvoll ist, in denen die Langfristigkeit und das Bestehen von Steuerungsinstrumenten relevant ist. Für die Governance-Theorien bedeutet dies, dass neben der Anwendungsebene der Steuerungsinstrumente eine Etablierungsebene der Steuerungsinstrumente eingefügt werden sollte, die unabhängig von den Grundlagen der Governance-Theorien die Frage der Bindung neu beurteilen muss. Konkret werden die Governance-Theorien nach diesem Vorschlag durch eine weitere Ebene, die Etablierungsebene, ergänzt, um die Wirkung der Steuerung abzusichern.

¹³⁶² Vgl. Börzel, Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, 118, 126.

¹³⁶³ Vgl. Börzel, Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, 118, 127ff.

Abb. 5: Struktur der Governance-Theorien zur (rechtswissenschaftlichen) Anwendung
(eigene Darstellung)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Etablierungsebene:
Bindende gesetzliche Festlegung der Etablierung von Steuerungsinstrumenten |
| <ul style="list-style-type: none">• Anwendungsebene:
Voraussetzungen über bindenden und nicht bindende Steuerungsinstrumente nach den ursprünglichen Governance-Theorien |

III. Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen Steuerungsanalyse

Zuletzt bleibt darzulegen, welche Ergebnisse sich konkret für den und aus dem rechtswissenschaftlichen Teil der Untersuchung ergeben. Allgemein wird durch die Arbeit ein Perspektivenwechsel zu einer Verknüpfung sozialwissenschaftlichen Wissens mit rechtswissenschaftlichen Lösungsvorschlägen verdeutlicht.¹³⁶⁴ Gerade die strikte Analyse von Normen beinhaltet eine Untersuchung, die wahrscheinlich nur in den Rechtswissenschaften so intensiv betrieben wird. Aus diesem Grund bieten Untersuchungen, wie die vorliegende auch die Möglichkeit, einen rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Lösung der Gesamtproblematik beizusteuern. Gleichzeitig erzielt eine solche Untersuchung aber auch weitere Ergebnisse, die für die Rechtswissenschaften und das Migrationsrecht grundsätzlich relevant sein könnten.

1. Governance nicht als Trendbegriff

Die Governance-Theorien bzw. Governance-Strukturen werden in den Rechtswissenschaften schon länger diskutiert und werden augenscheinlich im Recht etabliert. Beispiel dafür ist nicht zuletzt die untersuchte finnische Rechtsordnung, aber auch in anderen Bereichen wird der Begriff zur Umschreibung von Rechtsstrukturen verwendet oder vermeintlich Ansätze der Governance-Theorien genutzt.¹³⁶⁵ Diese Governance-Theorien haben in unterschiedlichen Rechtsgebieten schon Eingang gefunden. Die vorliegende Untersuchung zeigt aber verschiedene Aspekte, die bei einer Übertragung der Theorien auf die Rechtswissenschaften insbesondere ins Migrationsrecht beachtet werden müssen.

So zeigt sowohl der Rechtsvergleich mit den anderen Migrationsnormen als auch das Aufenthaltsgesetz, dass vermeintliche Governancessstrukturen in Form von heterarchische Strukturen

¹³⁶⁴ Kapitel 2, 3.

¹³⁶⁵ *Betts*, Global migration governance; *Europäische Kommission*, Das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_de; *Lavenex/Stucky*, 'Partnering' for migration in EU external relations, 116; *Never*, Macht in der globalen Klima-Governance; *Peters*, Governance als Political Theory, 19, 13; Vgl. *Ward*, Facilitating the temporary movement of natural persons: Economic partnership agreements versus bilateral migration agreements and Mobility Partnerships, 143.

teilweise vorhanden sind. Nach einer oberflächlichen Lesart der Governance-Theorien, die sich nur auf die Etablierung dieser heterarchischen Kooperationsmodule fokussiert, müsste demnach konstatiert werden, dass die Vorgaben der Theorien in Recht integriert wurden. Diese Perspektive greift nach den Erkenntnissen der vorliegenden Arbeit allerdings zu kurz. So muss auf der einen Seite festgehalten werden, dass auch Steuerungsinstrumente keine Wundermittel darstellen, sondern nur im Bereich bestimmter Problematiken wirken können.¹³⁶⁶ Das Fehlgehen einer Steuerung stellt allerdings nicht die Problematik dar, sondern nur deren Symptom. Bei den zugrundeliegenden Problematiken handelt es sich vielmehr um solche, im New-Governance-Modell beschrieben werden.¹³⁶⁷ Die Arbeit verdeutlicht, dass nur mit Kenntnis dieser Problematiken gezielt Steuerungsinstrumente ausgewählt werden können.¹³⁶⁸ Eine blinde Auswahl der Instrumente würde es dem Zufall überlassen, ob diese Steuerungswirkung entfalten oder nicht.

Hinzukommend müssen auch die Steuerungsinstrumente vertieft von den Rechtswissenschaften analysiert werden.¹³⁶⁹ Die bloße Etablierung eines „Netzwerkes“ genügt nicht, wenn dieses seine Steuerungswirkung und positiven Effekte nicht entfalten kann, da es nicht zwischen den richtigen Akteur:innen und mit genügend Entscheidungsspielraum etabliert ist.¹³⁷⁰ Es bedarf somit eines tieferen Kenntnis der sozialwissenschaftlichen Forschung, was welche Steuerungsinstrumente zu leisten in der Lage sind und vor allem wie sie dafür etabliert werden müssen. Nur so können diese Instrumente effektiv zur Steuerung beitragen und ihr Potenzial entfalten.

Bei der Übertragung der Governance-Theorien auf die Rechtswissenschaft bedarf es demnach einer tiefgreifenden problemorientierten Analyse der komplexen Theorie- und Modellbestandteile, um die tatsächlichen Vorteile der Theorien nutzbar machen zu können. Die verkürzte Lesart der Governance-Theorien als alleinige heterarchische Kooperationsschaffung verkennt ansonsten die Komplexität, welche es nach der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Steuerung durch Ansätze der Governance-Theorien bedarf. Im schlimmsten Fall führt die unterkomplexe „Anwendung“ der Theorieansätze zu einem durchgehenden Fehlgehen der Steuerungsziele und damit auch zu einem Vertrauensverlust in die Theorien oder erarbeiteten Modelle. Daher genügt es nicht, eine höhere Anzahl von Governance-Strukturen in den Rechtswissenschaften zu etablieren, ausschlaggebend ist die Frage nach der Art der Anwendung der Steuerungsinstrumente unter Berücksichtigung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse.

¹³⁶⁶ Kapitel 2, V, 4.

¹³⁶⁷ Kapitel 2, V, 4.

¹³⁶⁸ Kapitel 2.

¹³⁶⁹ Kapitel 2, V, 5.

¹³⁷⁰ Kapitel 2, V, 5, k.

2. Governance-Perspektive und Auslegung

Auch aus dem vorangegangenen Ausführungen, in denen nochmals betont wird, wie wichtig eine problemorientierte Etablierung der Steuerungsinstrumente ist, ergibt sich, wie in Zukunft zumindest im Bereich des Untersuchungsgegenstandes mit Steuerungsinstrumenten umgegangen werden muss.¹³⁷¹ Wie dargelegt, besteht die primäre Problematik aus Informationsmängeln, die sich durch fast den gesamten Untersuchungsgegenstand ziehen.¹³⁷² Dies ist vor allem dahingehend problematisch, da ohne eine effektive Information sehr viele Schritte des Migrationsprozesses nicht in Gang gesetzt werden können und auf Migration bezogene Wissen oft erster Schritt für Entscheidungen ist. Es ist deshalb wichtig, gerade diese Problematik durch die bestehenden Steuerungsinstrumente aufzulösen. Für die Umsetzung der Steuerungsinstrumente und die Optimierung der Steuerung ist es deshalb wichtig, bei der Etablierung die primären Probleme einer Steuerungssituation zu kennen und die Instrumente immer wieder daran auszurichten.¹³⁷³ Dies ist vor allem für den Untersuchungsgegenstand wichtig, da die bestehenden Steuerungsinstrumente neu auf die Reduzierung von Informationsmängeln (und später andere Problematiken) ausgerichtet werden müssen. Es muss deshalb beispielsweise verdeutlicht werden, dass Netzwerke gute Mittel zur Reduzierung von Informationsmängeln darstellen und sie aus diesem Grund etabliert werden, um auf deren Herabsetzung hinzuwirken. Eine allgemeine Definition der Aufgaben von Netzwerken, beispielsweise das allgemeine Ziel der Optimierung von Steuerung, würde ansonsten nur einer Symptombehandlung gleichen und gleichzeitig die Steuerungsfähigkeit eines Netzwerks überlasten. Zusammenfassend muss sich die Perspektive um die Wirkungsweise von Steuerungsinstrumenten im Bereich des Untersuchungsgegenstandes, aber auch grundsätzlich problemorientiert ausrichten. Für die Auslegung der Normen bedeutet dies eine Hervorhebung der teleologischen Auslegung, die strenger anhand der Ziele von § 1 I AufenthG ausgerichtet wird, wobei der Begriff der Steuerung als problemorientierte effektive Steuerung unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten verstanden werden muss und so die komplexen sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse mit einbeziehen kann. Daneben müssen von rechtswissenschaftlicher Seite auch Mechanismen entwickelt werden, wie die veränderten Perspektiven gesichert und festgeschrieben werden könnten. Dazu bestehen erste Ansätze, die auf der einen Seite die Auswahl qualifizierter Kooperationspartner:innen gewährleisten und auf der anderen Seite die Entscheidungsmacht beim Staat belassen.¹³⁷⁴

¹³⁷¹ Kapitel 4, I, III, 1.

¹³⁷² Kapitel 2, V, 4, (4).

¹³⁷³ Vgl. Kapitel 2, IV.

¹³⁷⁴ Vgl. *Schuppert*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, 371, 392.

3. Hierarchische Etablierungsebene: eine europäische Lösung

Unabhängig von der Feststellung, dass es einer festen Etablierungsebene bedarf, um die analysierten Steuerungsinstrumente abzusichern, besteht auch die Frage, ob die Steuerungsinstrumente besser auf europäischer Ebene innerhalb der EU-Richtlinien etabliert werden sollten oder ob dies auf nationaler Ebene geschehen soll. Sinnvoller wäre eine Etablierung auf EU-Ebene, da dadurch eine größere Zahl von Staaten effektivere Steuerung betreiben würde. In Anbetracht der unsicheren Wirkung mancher Steuerungsinstrumente würde es Vorteile bringen, wenn möglichst viele Staaten sich an der effektiven Steuerung beteiligen.

Fraglich ist aber, ob dies mit dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 I 1, II EUV zu vereinbaren ist.¹³⁷⁵ Nach Art. 79 AEUV fällt der Bereich der Einwanderung (und Steuerung von Migration) in den Zuständigkeitsbereich der EU.¹³⁷⁶ Fraglich ist allerdings, ob sich aus der Sonderstellung der Steuerungsinstrumente zwischen Gesetzgebungstechnik und tatsächlichem Regelungsinhalt ergeben könnte, dass dieser Bereich nicht von der EU, sondern nur von den Mitgliedstaaten geregelt werden muss. Art. 5 II EUV schließt eine solche Regelung von Steuerungsinstrumenten grundsätzlich nicht aus.¹³⁷⁷ Die Steuerungsinstrumente könnten beispielsweise auch als Annex-Kompetenz verstanden werden, da nur so eine effektive Steuerung nach Art. 79 AEUV gewährleistet werden kann.¹³⁷⁸ Auch das klar erklärte Ziel der Steuerung von Migration spricht dafür, dass die Union dieses umfassend regeln und absichern kann.¹³⁷⁹

Dem muss allerdings entgegengehalten werden, dass Art. 2 I, II AEUV der EU auf der einen Seite nicht die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zuspricht und auf der anderen Seite die Art der Durchführung grundsätzlich den Mitgliedstaaten nach innerstaatlichem Recht obliegt (Art. 291 I AEUV).¹³⁸⁰ Da Art. 79 AEUV der EU auch keine Verwaltungskompetenzen zuspricht, muss davon ausgegangen werden, dass diese weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegen.¹³⁸¹ Dies ist für eine Etablierung der Steuerungsinstrumente auf EU-Ebene insofern problematisch, als für eine effektive Umsetzung gerade bei den kooperativen Steuerungsinstrumenten festgeschrieben werden müsste, welche Akteur:innen beteiligt werden müssen. Diese

¹³⁷⁵ Augsberg/Bär-Bouyssière-Lienbacher, Art 5 EUV; Vedder/von Heinegg-Vedder, Art 5 EUV.

¹³⁷⁶ Vgl. Calliess/Ruffert-Rossi, Art. 79 AEUV, Rn. 6.

¹³⁷⁷ Augsberg/Bär-Bouyssière-Lienbacher, Art. 5 EUV, Rn. 8; Vedder/von Heinegg-Vedder, Art. 5 EUV, Rn. 7–8.

¹³⁷⁸ Augsberg/Bär-Bouyssière-Lienbacher, Art. 5 EUV, Rn. 9; Vedder/von Heinegg-Vedder, Art. 5 EUV, Rn. 11.

¹³⁷⁹ Vgl. Calliess/Ruffert-Rossi, Art. 79 AEUV, Rn. 6; Vedder/von Heinegg-Rosenau/Petrus, Art. 79 AEUV, Rn. 2.

¹³⁸⁰ Schwarze-Pelka, Art. 3 AEUV, Rn. 9, 14; Vedder/von Heinegg-Vedder, Art. 2 AEUV, Rn. 11; Vedder/von Heinegg-Vedder, Art. 291 AEUV, Rn. 3.

¹³⁸¹ Vedder/von Heinegg-Vedder, Art. 291 AEUV, Rn. 3.

Festlegung, welche mitgliedstaatlichen Behörden im Rahmen der Steuerungsinstrumenten kooperieren, wäre aber nach dem zuvor Festgehaltenen auf EU-Ebene nicht möglich. Diesem Problem könnte allerdings durch eine losere Festschreibung der Steuerungsinstrumente begegnet werden. So ist es für die meisten kooperativen Steuerungsinstrumente nicht ausschlaggebend, welche Behörden an diesen partizipieren. Wichtig für die Effektivität mancher Steuerungsinstrumente ist nur, dass die aus der Problemlage bekannten Hauptparteien unbedingt zu beteiligen sind.¹³⁸² Um die Vorgaben der begrenzten Einzelermächtigung definitiv zu wahren, könnten demnach zumindest die Grundvoraussetzungen für die Steuerungsinstrumente geschaffen werden. Mit Festsetzungen über die Grundstruktur von Steuerungsinstrumenten und einer explizite Umsetzungspflicht, wären die Vorgaben so genau, dass sie auch im Rahmen von Richtlinien umgesetzt werden müssten, dabei aber die Grenzen der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wahren würden. Ergänzend kann auch auf die neue Richtlinie zur Blauen Karte der EU hingewiesen werden, welche eine explizite Etablierung eines Steuerungsinstruments auf EU-Ebene verdeutlicht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine Etablierung der Steuerungsinstrumente nach Anpassungen und Modifikationen auf EU-Ebene grundsätzlich möglich erscheint. Aus diesem Grund und der Sinnhaftigkeit, Steuerungsinstrumente möglichst im gesamten EU-Raum durchzusetzen, ergibt sich die Empfehlung, die Etablierung der Steuerungsinstrumente von einer bis jetzt eher nationalen Ebene auf eine internationale EU-Ebene zu heben. Durch die Wirkung auf die bestehende Lose-lose-lose-Situation könnte sich daraus auch ein weiterer Beitrag zur europäischen Lösung der Migrationsproblematik insgesamt ergeben.

4. Übertragungsmöglichkeiten: – Die Westbalkanregelung

Abschließend kann überlegt werden, inwiefern aus den gewonnenen Einsichten auch Erkenntnisse für andere Abschnitte des Migrationsrechts abgeleitet werden können. Gerade die Westbalkanregelung gemäß § 26 II BeschV, welche als steuerungspolitisches Vorbild gilt könnte dafür erster Ansatzpunkt sein.

Die Westbalkanregelung wurde im Jahr 2015 mit dem Asylpaket I befristet eingeführt, jedoch 2020 bis zum Jahr 2023 verlängert, wobei eine Obergrenze von 25 000 Migrierenden nachträglich festgelegt wurde.¹³⁸³ Nach dieser Regelung können Staatsangehörige aus den Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien

¹³⁸² Kapitel 2, V, 5, k.

¹³⁸³ Verordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Sechste Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 27.08.2020, Drucksache 490/20; Kluth/Heusch-Klaus, § 26 BeschV, Rn. 29i ff.

vereinfacht zu Arbeits- und Ausbildungszwecken nach Deutschland einreisen, da nur ein konkretes Arbeits- oder Ausbildungsangebot sowie die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit notwendig sind.¹³⁸⁴ Daneben darf nach § 26 II 4 BeschV in den letzten 24 Monaten kein Asylantrag gestellt worden sein und das Visum muss im Heimatstaat der Staatsangehörigen ausgestellt werden (§ 26 II 2 BeschV). Auffällige Neuerung der Westbalkanregelung ist vor allem die Schaffung einer Einreisemöglichkeit unabhängig von der Qualifikation der Migrierenden.¹³⁸⁵

Die Westbalkanregelung ist in steuerungswissenschaftlicher Perspektive vor allem deshalb interessant, weil in den Jahren von 2015 bis 2019 insgesamt 204 799 Personen die Einreise über § 26 II BeschV erlaubt wurde, wobei in demselben Zeitraum die Asylanträge aus den Westbalkanstaaten von 120 882 (2015) auf 4 399 (2018) sanken und die Einreisezahlen aus anderen Migrationswegen stabil blieben.¹³⁸⁶ Dies könnte darauf hinweisen, dass im Rahmen der Westbalkanregelung eine Umsteuerung im Sinne der Umsteuerungshypothese, also Migrierende auf einen anderen Migrationspfad umzuleiten bereits gelungen ist. Problematisch ist allerdings, dass bei dem Rückgang der Asylanträge aus den Westbalkanstaaten und der Anwendung von § 26 II BeschV nur von einer Korrelation und nicht von einer Kausalität gesprochen werden kann. Es fehlen bis jetzt aussagekräftige Daten, mittels derer die Umsteuerung kausal mit der Einführung der Westbalkanregelung verbunden werden kann.¹³⁸⁷ Solche sind jedoch besonders wichtig, da im selben Zeitraum der Einführung weitere Maßnahmen ergriffen wurden, welche die vorliegenden Zahlen erklären könnten. So wurden weitere Staaten des Westbalkans zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt, was den Asylprozess beschleunigt und auch Abschiebungen effektiver gestalten lässt.¹³⁸⁸ In diesem Zusammenhang ist zu beobachten, dass drei der Westbalkanländer unter den Staaten mit den häufigsten Abschiebungen aus Deutschland liegen.¹³⁸⁹ Hinzukommend verdeutlichen auch die Abschiebungszahlen im Verlauf der letzten Jahre gerade für die Jahre 2015 und 2016 eine massive Abschiebungswelle in die Westbalkanstaaten.

¹³⁸⁴ Vgl. *Brückner/Falkenhain/Fendel/Promberger/Raab/Trübweather/Blažević/Trmkoli*, Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien; Abschlussbericht, S. 13.

¹³⁸⁵ Vgl. *Burkert/Haase*, Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?, S. 1 f.

¹³⁸⁶ *Brückner/Falkenhain/Fendel/Promberger/Raab/Trübweather/Blažević/Trmkoli*, Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien; Abschlussbericht, S. 20; *Burkert/Haase*, Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?, S. 3.

¹³⁸⁷ *Brückner/Falkenhain/Fendel/Promberger/Raab/Trübweather/Blažević/Trmkoli*, Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien; Abschlussbericht, S. 20; *Burkert/Haase*, Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?.

¹³⁸⁸ *Burkert/Haase*, Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?.

¹³⁸⁹ *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2021, Drucksache 20/583, S. 5.

Abb. 6: Entwicklung der Abschiebungszahlen (Westbalkanstaaten) (eigene Darstellung)¹³⁹⁰

Land	2008	2010	2012	2014	2015	2016	2018	2020	2021
Albanien	200	143	246	443	3622	6045	2147	926	904
Bosnien-Herzegowina	150	108	122	404	488	788	280	169	164
Kosovo	274	531	444	546	5849	4988	1229	300	387
Montenegro	53	44	39	34	123	270	143	109	78
Mazedonien	171	243	450	635	1493	1958	1046	404	352
Serbien	499	503	1363	2127	3619	3769	1451	719	612

Der Rückgang der Asylanträge aus den Westbalkanländern korreliert demnach ebenso mit den steigenden Abschiebungszahlen. Der Rückgang der Asylanträge könnte auch mit einer effektiveren Abschiebungspolitik verbunden sein, die Personen davon abhält, grundsätzlich zu migrieren, während Personen, die vor der Westbalkanregelung nicht nach Deutschland migrieren wollten, dies nun aufgrund der bestehenden Möglichkeiten tun. Im Ergebnis können die Entwicklungen nach der Einführung der Westbalkanregelung zwar auf eine Umsteuerung hindeuten, es bestehen aber keine Daten, die eine Umlenkung von Migration belegen können.

Auch deshalb ist die Frage zu stellen, ob sich aus der vorliegenden Untersuchung Ergebnisse für die Westbalkanregelung ableiten lassen. Allerdings muss vorausgeschickt werden, dass eine direkte Übertragung konkreter Erkenntnisse nicht möglich ist. Dies ist vor allem dem Studiendesign geschuldet, welches Daten explizit zu den Normen des Untersuchungsgegenstandes generiert. Gerade die Fragen zu den Informationsmängeln sind spezifisch auf die untersuchten

¹³⁹⁰ *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2008, Drucksache 16/12397; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2010, Drucksache 17/5278; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2012, Drucksache 17/12148; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2014, Drucksache 18/3896; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2015, Drucksache 18/7347; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2016, Drucksache 18/10955; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2018, Drucksache 19/7395; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2020, Drucksache 19/26156; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2021, Drucksache 20/583; *Pro Asyl*, Fakten, Zahlen und Argumente, <https://www.proasyl.de/thema/fakten-zahlen-argumente/statistiken/>.

Migrationsnormen ausgelegt und gerade nicht auf die Westbalkanregelung. Zwar wurden bei der Umfrage viele Personen der Westbalkanländer erreicht, eine nachträgliche Veränderung des Untersuchungsgegenstandes und der Hypothese würde aber zu kaum verwertbaren Ergebnissen führen und zudem aufgrund der Gefahr des HARKing (hypothessizing after the results are known) den methodischen Aufbau schwächen.¹³⁹¹ Direkte Übertragungen der Studienergebnisse wären demnach schlicht unwissenschaftlich. Für eine genaue Analyse der Steuerungs-fähigkeit der strukturellen inhaltlichen Ebene müsste zunächst eine Studie mit ähnlichem Studiendesign für die Westbalkanregelung durchgeführt werden. Darin wird auch der bereits erwähnte wesentliche Vorteil der Allgemeingültigkeit des Studiendesigns deutlich.¹³⁹² Da die Möglichkeit der Übertragung des Modells in die Rechtswissenschaft vorliegend festgestellt wurde, kann das Modell durch die Balance zwischen Abstraktheit und Konkretheit auf andere Normen sowohl im Migrationsrecht als auch in anderen Rechtsgebieten angewandt werden. Das Modell bietet ein Tool zur strukturell inhaltlichen Untersuchung von Normen und kann somit auch die Grundlage für weitere Studien zur Steuerungs-fähigkeit von Recht sein.

Dieser Nutzen wird auch anhand der Westbalkanregelung deutlich. So kann festgehalten werden, dass die Westbalkanregelung auf thematischer Ebene einen anderen Ansatz verfolgt, indem sie Einreisemöglichkeiten von der Qualifikation abkoppelt und so auch geringqualifizierten Personen einen einfachen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt gewähren kann. Diese thematische Umgestaltung könnte sich wie dargelegt auch schon in einer gewissen Umlenkungswirkung zeigen. Auf struktureller inhaltlicher Ebene kann aber zumindest festgehalten werden, dass § 26 II BeschV wie die analysierten Normen des Untersuchungsgegenstandes keine Steuerungsinstrumente nach den dargelegten Möglichkeiten bereithält. Dies könnte darauf hindeuten, dass, auch wenn auf thematischer Ebene eventuell ein Steuerungserfolg zu verzeichnen wäre, dieser durch eine strukturelle Stärkung der Steuerungs-fähigkeit noch weiter vorangetrieben werden kann, um eine noch effektivere Umsteuerung zu erreichen. Gerade die thematischen Ansätze könnten es bei der Westbalkanregelung ermöglichen, weniger umfassende Steuerungsinstrumente etablieren zu müssen, da manche gesellschaftlichen Steuerungsprobleme des New-Governance-Modells für § 26 II BeschV nicht vorliegen.¹³⁹³ Dies macht § 26 II BeschV zu einem weiteren Untersuchungsgegenstand für die zukünftige Anwendung des übertragenen

¹³⁹¹ Die hohe Anzahl der Befragten aus den Westbalkanstaaten hängt nicht mit dem ursprünglichen Studiendesign zusammen, sondern ist der Coronapandemie geschuldet, welche die Befragung von weiteren Personen nicht mehr möglich gemacht hat. Die Nationalität der Befragten ist demnach zufällig und kann nicht zur Begründung einer Übertragung der Ergebnisse auf die Westbalkanregelung herangezogen werden.

¹³⁹² Kapitel 2, V, 2.

¹³⁹³ Beispielsweise weniger Anpassungsmängel und weniger externe Effekte.

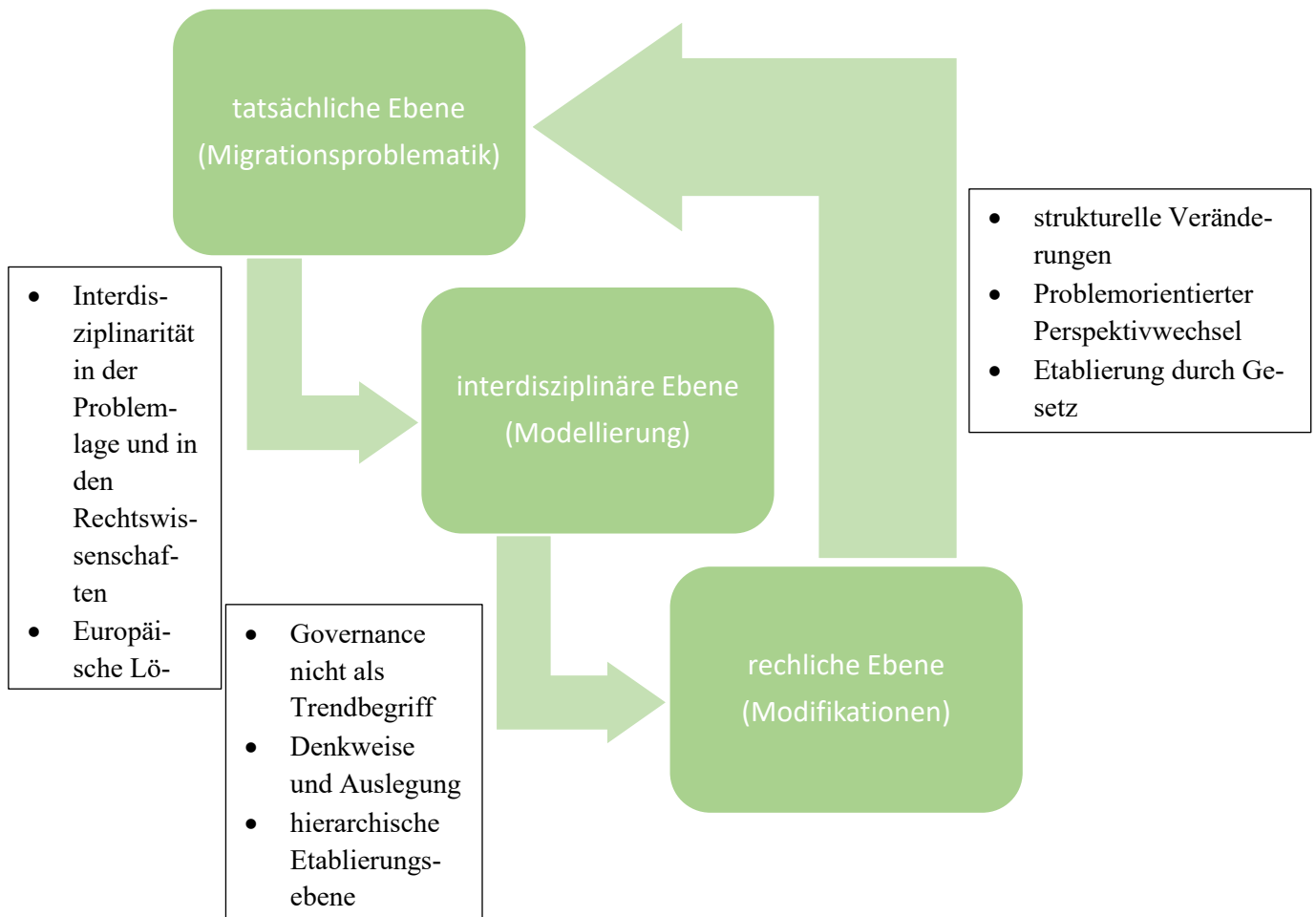
Modells und verdeutlicht auch das Erfordernis weiterer Untersuchungen, um Steuerung von Migration durch Recht weiter zu verstehen, zu präzisieren und damit effektiver zu machen.

Insgesamt muss deshalb festgehalten werden, dass eine direkte Übertragung der konkreten Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung auf andere Normen des Migrationsrechts oder anderer Rechtsgebiete aus wissenschaftstheoretischen Gründen nicht möglich sind. Dennoch ist festzustellen, dass für die Westbalkanregelung auf der inhaltlich strukturellen Ebene Verbesserungspotenzial bestehen könnte und eine Analyse von § 26 II BeschV durch das Modell die Westbalkanregelung zu einem der effektivsten steuernden Normen des nationalen Migrationsrechts machen könnte. Damit verdeutlichen die Überlegungen zu den Übertragungsmöglichkeiten auch einen wesentlichen Gewinn des vorliegenden Untersuchungsansatzes. Denn die Analyse, ob und inwiefern das New-Governance-Modell in den Rechtswissenschaften eingesetzt werden könnte, wurde anhand des Untersuchungsgegenstandes beispielhaft dargelegt und kann demnach für weitere Studien über rechtliche Steuerungszugriffe auf tatsächliche Geschehen verwendet werden.

IV. Schlussbemerkung

Die Arbeit verbindet aufgrund des interdisziplinären Forschungsansatzes verschiedene Perspektiven und kommt aus diesem Grund zu mehreren Teilergebnissen, die sich zu einem Gesamtlösungsvorschlag zusammensetzen, der in Abbildung 7 veranschaulicht wird.

Abb. 7: Übersicht zum Gesamtlösungsbeitrag (eigene Darstellung)



Die Arbeit bietet einen konkreten rechtswissenschaftlichen Beitrag zur Lösung der Migrationsproblematik.¹³⁹⁴ Erarbeitet werden konnten konkrete Beispiele, wie die Steuerungsfähigkeit von bestimmten Normen verbessert werden könnte, um durch eine Umsteuerung eine Win-win-Situation für die Hauptakteur:innen der Problemlage herzustellen.¹³⁹⁵ Aus der Arbeit ergeben sich allerdings auch eher allgemeine Ergebnisse. So konnte ein abstraktes Modell für die Rechtswissenschaften nutzbar gemacht werden, das auch als Grundlage für weitere Analysen der

¹³⁹⁴ Kapitel IV, I, 1.

¹³⁹⁵ Kapitel IV, I, 2, 3.

Steuerungsfähigkeit andere Normen verwendet werden kann.¹³⁹⁶ Aber auch grundsätzliche Ergebnisse für die interdisziplinäre Arbeit konnten durch die Untersuchung erzielt werden.¹³⁹⁷ Zusammenfassend ist zu sagen, dass die einzelnen Teilergebnisse, die in diesem Kapitel beschrieben wurden, sich zu einem Gesamtergebnis zusammensetzen, welches den eingangs geforderten Perspektivenwechsel für Wissenschaft und Praxis aufzeigen und verdeutlichen.

¹³⁹⁶ Kapitel IV, II.

¹³⁹⁷ Kapitel IV, III, 1.

Literaturverzeichnis

- Abdalla, Amr*, African Voices from the Ground, Motives, Benefits and Managing Risk of Migration towards Europe, Institute for Peace and Security Studies 2019.
- Academy*, Wirtschaftskammer Österreich, <https://deacademic.com/dic.nsf/dewiki/1519995> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Aichele, Alexander*, Ex contradictione quodlibet – Die Untauglichkeit der Äquivalenztheorie zur Erklärung von Kausalität, die Untauglichkeit der Lehre von der objektiven Zurechnung zur Rechtfertigung von Zurechnungsurteilen und ein Vorschlag zur Güte, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 123 (2011), 260–283, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zstw.2011.260/html>.
- Albert, Max*, Die Falsifikation Statistischer Hypothesen, Zeitschrift für Allgemeine Wissenschaftstheorie 23 (1992), 1–32, <https://link.springer.com/article/10.1007%252FBF01801793>.
- Aldrich, Howard*, Organizations and environments, Englewood Cliffs, NJ 1979.
- Alexy, Robert*, Theorie der juristischen Argumentation, Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung; Nachwort (1991): Antwort auf einige Kritiker, 8. Aufl., Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 436, Frankfurt am Main 2015.
- Ambos, Kai/Dau, Klaus/Dörmann, Knut*, Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, 3. Aufl., hrsg. von Kai Ambos, Klaus Dau, Knut Dörmann, München 2018.
- Amnesty International*, Die Einstufung nach »Bleibeperspektive« ist bewusste Integrationsverhinderung, <https://www.proasyl.de/news/die-einstufung-nach-bleibeperspektive-ist-bewusste-integrationsverhinderung/> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Angenendt, Steffen*, Entwicklungspolitische Perspektiven temporärer und zirkulärer Migration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2014.
- Angenendt, Steffen*, Migration, Mobilität und Entwicklung, EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2012, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S25_adt.pdf.
- Anhalt, Elmar*, Komplexität der Erziehung, Geisteswissenschaft - Modelltheorie - Differenztheorie, Klinkhardt Forschung Band 35, Bad Heilbrunn 2012.

- Anter, Andreas/Bleek, Wilhelm*, Staatskonzepte, Die Theorien der bundesdeutschen Politikwissenschaft, Staatlichkeit im Wandel 18, Frankfurt am Main 2013.
- Arbeitsmarktservice Österreich*, Organisation, <https://www.ams.at/organisation/ueber-ams/organisation> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Atkins, Charles*, Political Campaigns. Mass Communication and Persuasion, in: Michael Roloff (Hrsg.), Persuasion, New directions in theory and research, Sage annual reviews of communication research Band 8, Beverly Hills 1980, S. 285–308.
- Augsberg, Ino*, Multi-, inter-, transdisziplinär?, Zum Erfordernis binnenjuristischer Metaregeln für den Umgang mit extrajuridischem Wissen im Verwaltungsrecht, in: Ino Augsberg (Hrsg.), Extrajuridisches Wissen im Verwaltungsrecht, Analysen und Perspektiven ; [die Aufsätze beruhen auf Vorträgen, die im Rahmen eines Workshops am Center for Advanced Studies (CAS) der Ludwig-Maximilians-Universität in München am 25. und 26. August 2011 gehalten wurden, Tübingen 2013, S. 3–34.
- Augsberg, Steffen/Bär-Bouyssière, Bertold*, EU-Kommentar, 4. Aufl., hrsg. von Ulrich Becker, Armin Hatje, Johann Schoo u.a., Baden-Baden, Wien, Basel 2019.
- Ayan, Türkan*, Einsteigen, Umsteigen, Aufsteigen, Personenbezogene und strukturelle Rahmenbedingungen für Berufe und Bildungschancen im Sozial- und Gesundheitssektor, Edition KWV, Berlin, Heidelberg 2013.
- Bader, Klaus*, Historische Migrationsforschung, in: Klaus Bader (Hrsg.), Historische Migrationsforschung., Eine autobiografische Perspektive, Leibniz 2018, S. 206–226.
- Klaus Bader (Hrsg.)*, Historische Migrationsforschung., Eine autobiografische Perspektive, Leibniz 2018.
- Baer, Sebastian/Bauer, Hartmut/Brosius-Gersdorf, Frauke*, Verwaltungsrecht - VwVfG, Kommentar, 2020. Aufl., hrsg. von Friedrich Schoch, Jens-Peter Schneider, München 2020.
- Barskanmaz, Cengiz*, Recht und Rassismus, Das menschenrechtliche Verbot der Diskriminierung aufgrund der Rasse, Berlin 2019.
- Battis, Ulrich/Bethge, Herbert/Brinktrine, Ralf/Coelln, Christian von/Huber, Peter*, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl., hrsg. von Michael Sachs, München 2021.
- Bauer, Hartmut et. al.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I-III, 2. Aufl., Tübingen 2006.
- Bauer, Ina/Dollinger, Franz-Wilhelm/Röcker, Isabel*, Ausländerrecht, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16 a GG,

- Asylgesetz; Kommentar, 12. Aufl., bearb. von Werner Kanein, Günter Renner, München 2018.
- Baumbach, Adolf/Hopt, Klaus*, Handelsgesetzbuch, Mit GmbH & Co., Handelsklauseln, Bank- und Kapitalmarktrecht, Transportrecht (ohne Seerecht), 40. Aufl., bearb. von Adolf Baumbach, München 2021.
- Baumol, William/Oates, Wallace*, The theory of environmental policy, Cambridge 1988.
- Beichel-Benedetti, Stephan*, Aufenthaltsgesetz, AufenthG; Freizügigkeitsgesetz/EU, ARB 1/80 und Qualifikationsrichtlinie; Kommentar, hrsg. von Bertold Huber, München 2010.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg*, Einleitung, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank et al. (Hrsg.), Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, S. 9–26.
- Bergmann, Jan/Dienelt, Jan*, Ausländerrecht - Kommentar, Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80 (Auszug), Grundrechtecharta und Artikel 16a GG, Asylgesetz, 13. Aufl., hrsg. von Jan Bergmann, Jan Dienelt, München 2020.
- Berr, Kartsen/Jenal, Corinna/Kühne, Olaf/Weber, Florian*, Landschaftsgovernance, Ein Überblick zu Theorie und Praxis, Wiesbaden 2019.
- Berthelot, Jean-Michel*, L' intelligence du social, Le pluralisme explicatif en sociologie, Sociologie d'aujourd'hui, Paris 1990.
- Betts, Alexander*, Global migration governance, Oxford 2011.
- Betts, Alexander*, The global governance of migration and the role of trans-regionalism, in: Rahel Kunz, Sandra Lavenex, Marion Panizzon (Hrsg.), Multilayered migration governance, The promise of partnership, Routledge advances in international relations and global politics Band 89, London 2011, S. 23–45.
- Bevir, Mark*, Key concepts in governance, SAGE key concepts, Los Angeles 2009.
- Blankenagel, Alexander*, Die Zukunft der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: Stefan Grundmann, Michael Kloepfer, Christoph Paulus (Hrsg.), Festschrift 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Geschichte, Gegenwart und Zukunft, Berlin 2010, S. 1402–1422.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, Politikfeldanalyse, Eine Einführung, 3. Aufl., Elemente der Politik, Wiesbaden 2018.
- Bock-Schappelwein, Julia/Bremberger, Christoph/Huber, Peter*, Hochqualifizierte Personen aus Drittstaaten in Österreich, Migrationsmanagement Band 1 2011, 117–128.

- Böhret, Carl*, Folgen, Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen, Wiesbaden 1990.
- Böhret, Carl*, Grundriß der Planungspraxis, Mittelfristige Programmplanung und angewandte Planungstechniken, Wiesbaden 1975.
- Bonfadelli, Heinz* (Hrsg.), Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, Anwendungen in Politik, Wirtschaft und Kultur, Stuttgart 2002.
- Bonk, Heinz Joachim/Fellenberg, Frank/Hecker, Jan*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 9. Aufl., bearb. von Paul Stelkens, Klaus Leonhardt, München 2018.
- Bonß, Wolfgang/Dimbath, Oliver/Maurer, Andrea/Pelizäus-Hoffmeister, Helga/Schmid, Michael*, Gesellschaftstheorie, Eine Einführung, Bielefeld 2021.
- Borjas, George Jesus*, The Economics of Immigration, *Journal of Economic Literature* 32 (1994).
- Bortz, Jürgen/Döring, Nicola*, Forschungsmethoden und Evaluation, Für Human- und Sozialwissenschaftler; mit 87 Tabellen, 4. Aufl., Heidelberg 2006.
- Börzel, Tanja*, Der „Schatten der Hierarchie“ - Ein Governance-Paradox?, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41*, 2008, S. 118–131.
- Börzel, Tanja*, European Governance - nicht neu, aber anders, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Schriften zur Governance-Forschung Band 1*, Baden-Baden 2005, S. 72–94.
- Bossong, Raphael*, Der Ausbau von Frontex, Symbolische Maßnahmen und langfristige Veränderungen im EU-Grenzschutz, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit 2019, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2019A66_bsg.pdf (zugegriffen am 27.7.2021).
- Brand, Karl-Werner/Fürst, Volker*, Sondierungsstudie. Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit - Eine Exploration des Forschungsfelds, in: Karl-Werner Brand (Hrsg.), *Politik der Nachhaltigkeit, Voraussetzungen, Probleme, Chancen - eine kritische Diskussion, Global zukunftsfähige Entwicklung - Perspektiven für Deutschland Band 3*, Berlin 2002, S. 15–109.
- Braun, Dietmar*, Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, in: Helmut Willke, *Politische Vierteljahresschrift* 34 (1993), 348–351, <http://www.jstor.org/stable/24196682>.

- Braun, Dietmar*, Rezension: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, in: Axel Görlitz, Politische Vierteljahresschrift 38 (1997), 406–409, <http://www.jstor.org/stable/24198345>.
- Braun, Dietmar*, Steuerungstheorien, in: Dieter Nohlen, Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 1, Politische Theorien, München 1995, S. 611–618.
- Braun, Dietmar*, Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme: Akteurstheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaft, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Wiesbaden 1993, S. 199–224.
- Brohm, Winfried*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehre (Hrsg.), Grundrechte im Leistungsstaat. Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, Berlin, Boston 1972.
- Brot für die Welt*, Europa hat die tödlichste Außengrenze der Welt, <https://www.brot-fuer-die-welt.de/blog/2017-europa-hat-die-toedlichste-aussengrenze-der-welt/> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Brückner, Herbert*, In der Zuwanderungsdebatte gibt es viele Klischees, die nicht zutreffend sind, Information zur Raumentwicklung (2014), 571-582.
- Brücker, Herbert/Falkenhain, Mariella/Fendel, Tanja/Promberger, Markus/Raab, Miriam/Trübswetter, Parvati/Blažević, Lana/Trmkoli, Mirejeta*, Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien; Abschlussbericht, (Forschungsbericht Ministerium für Arbeit und Soziales), Berlin 2020.
- Buchholtz, Gabriele*, Die Herausforderungen der „Integrationsverwaltung“ im Spiegel der neuen Verwaltungsrechtswissenschaften, Der Staat 57 (2018), 407–442.
- Bundesagentur für Arbeit*, Die Westbalkanregelung ab dem 1.1.2021 2020, https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba146772.pdf (zugegriffen am 24.2.2021).
- Bundesagentur für Arbeit*, Rechtsform und Rechtsaufsicht, <https://www.arbeitsagentur.de/vorort/aschaffenburg/rechtsform-und-rechtsaufsicht> (zugegriffen am 8.7.2021).
- Bundesagentur für Arbeit*, Saisonarbeitnehmer und Schaustellergehilfen, Durchführungsanweisungen zur zwischenstaatlichen Arbeitsvermittlung aufgrund der Vermittlungsabsprachen der BA mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer, 2010.

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*, BBK Glossar, Gefahrenabwehr, https://www.bbk.bund.de/DE/Servicefunktionen/Glossar/Glossar_Buchstabe_g.pdf?__blob=publicationFile (zugegriffen am 16.3.2021).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Antrags- Entscheidungs- und Bestandsstatistik 2019, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-kumuliert-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=15 (zugegriffen am 7.7.2021).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik 2020, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Asylgeschaeftsstatistik/hkl-antrags-entscheidungs-bestandsstatistik-august-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zugegriffen am 7.7.2021).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2018, Asyl, Migration und Integration, 2019.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Das Bundesamt in Zahlen 2020, Asyl, 2021.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Die Datenlage im Bereich der internationalen Migration, Europa und seine Nachbarregionen, Working Paper 18, 2008.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände in Deutschland e.V.*, Über uns, <https://bagiv.de/> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, Gesetz zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft 2020, https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Integritaet_Wirtschaft.html (zugegriffen am 16.6.2021).
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Bundesministerium der Justiz 2008, <http://hdr.bmj.de/vorwort.html> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat*, Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz (BGBl. I 2019, S. 1307) 2020, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (zugegriffen am 23.6.2021).
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat*, Masterplan Migration, Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung 2018,

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/masterplan-migration.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zugegriffen am 23.7.2021).

Bundesministerium für Bildung und Forschung, Forschungseinrichtungen, <https://www.research-in-germany.org/de/forschungslandschaft/forschungseinrichtungen.html>
<https://www.research-in-germany.org/de/forschungslandschaft/forschungseinrichtungen.html> (zugegriffen am 23.7.2021).

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Montrealer Protokoll 2021, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/chemikaliensicherheit-internationale-regelungen-montrealer-protokoll.html> (zugegriffen am 27.7.2021).

Bundesregierung, Kürzere Verfahren, weniger Familiennachzug 2016, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kuerzere-verfahren-weniger-familiennachzug-370360> (zugegriffen am 13.4.2021).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Definition von Migration und von der Zielgruppe „Migranten“ 1.4.2009, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/57302/definition-von-migration> (zugegriffen am 27.7.2021).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Flüchtlinge und Asylbewerber – Aufnahmestaaten 18.10.2018, <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/135828/fluechtlinge-und-asylbewerber-aufnahmestaaten> (zugegriffen am 27.1.2021).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Fördermittel für Flüchtlings- und Integrationsprojekte, <https://www.bpb.de/partner/akquisos/222387/foerdermittel> (zugegriffen am 15.2.2021).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Internationale Institutionen und nichtstaatliche Akteure in der Global Governance | APuZ 16.8.2010, <https://www.bpb.de/apuz/32562/internationale-institutionen-und-nichtstaatliche-akteure-in-der-global-governance> (zugegriffen am 3.5.2021).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Korporatismus 21.4.2021, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17752/korporatismus> (zugegriffen am 23.7.2021).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Migrantenselbstorganisationen – Umfang, Strukturen, Bedeutung, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/158865/migrantenselbstorganisationen> (zugegriffen am 8.3.2021).

Bundeszentrale für Politische Bildung, Migration und Sicherheit – eine Einführung, Was hat Migration mit Sicherheit zu tun? Ein Überblick über ein komplexes Verhältnis.,

- <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/302974/einfuehrung> (zugegriffen am 16.3.2021).
- Bundeszentrale für Politische Bildung*, Neokorporatismus 2.3.2015, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202076/neokorporatismus> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Bundeszentrale für Politische Bildung*, Staatsgewalt, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/18270/staatsgewalt> (zugegriffen am 25.3.2021).
- Bundeszentrale für Politische Bildung*, Vom Korporatismus zum Lobbyismus? | APuZ 26.5.2002, <https://www.bpb.de/apuz/25539/vom-korporatismus-zum-lobbyismus> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Bundeszentrale für Politische Bildung*, Was sind Migranten(selbst)organisationen? 23.07.2021, <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/158870/was-sind-migranten-selbstorganisationen> (zugegriffen am 8.3.2021).
- Bunge, Mario*, Kausalität, Geschichte und Probleme, Tübingen 1987.
- Burgi, Martin*, Intradisziplinarität und Interdisziplinarität als Perspektiven der Verwaltungswissenschaft, in: Martin Burgi (Hrsg.), Zur Lage der Verwaltungswissenschaft, Die Verwaltung Beiheft Band 12, Berlin 2017, S. 33–64.
- Burkert, Carola/ Haase, Marianne*, Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung?, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2017.
- Burth, Hans-Peter*, Eine metatheoretische Analyse politikwissenschaftlicher Steuerungstheorie, in: Ulrich Druwe, Steffen Kühnel, Volker Kunz (Hrsg.), Kontext, Akteur und strategische Interaktion, Untersuchungen zur Organisation politischen Handelns in modernen Gesellschaften, Wiesbaden 2000, S. 163–185.
- Burth, Hans-Peter*, Steuerung unter der Bedingung struktureller Koppelung, Ein Theoriemodell soziopolitischer Steuerung, Wiesbaden 1999.
- Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel*, Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Eine Integrationsperspektive, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitologie Band 12, Baden-Baden 2001, S. 7–16.
- Burth, Hans-Peter/Starzmann, Petra*, Der Beitrag des Theoriemodells struktureller Koppelung zur instrumententheoretischen Diskussion in der Policy Analyse, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitologie Band 12, Baden-Baden 2001, S. 49–76.

- BVerwG*, Förderung eines privaten Vereins zur Bekämpfung von “Jugendreligionen” oder “Jugendsekten” durch die Bundesregierung, *Neue Juristische Wochenschrift* 45 (1992), 2496-250.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), *EUV/AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Kommentar, 5. Aufl., München 2016.
- Caritas*, Migrantenorganisationen als Schlüssel zur Teilhabe, <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2010/artikel/migrantenorganisationen-als-schlüssel-z> (zugegriffen am 8.3.2021).
- Carrera, Sergio/Hernandez i Sagraera, Raül*, Mobility Partnerships, ‘Insecurity Partnerships’ for policy coherence and migrant workers’ human rights in the EU, in: Rahel Kunz, Sandra Lavenex, Marion Panizzon (Hrsg.), *Multilayered migration governance, The promise of partnership*, *Routledge advances in international relations and global politics* Band 89, London 2011, S. 97–115.
- Cassardt, Gunnar*, Public Private Partnership, in: Carl Creifelds (Hrsg.), *Rechtswörterbuch*, 24. Auflage, München 2021.
- CDU, CSU, SPD*, Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und SPD der 19. Legislaturperiode 2018, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Chamon, Merjin*, EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea, *Common Market Law Review* 48 (2011), 1055–1075.
- Chotray, Vasudha/Stoker, Gerry*, *Governance theory and practice, A cross-disciplinary approach*, Basingstoke, Hampshire 2010.
- Clarke, Kevin/Primo, David*, *A model discipline, Political science and the logic of representations*, Oxford 2012.
- Clemens, Michael/Gough, Kate*, Can Regular Migration Channels reduce irregular Migration? Lessons for Europe from the United States, *CDG Brief des Center for Global Development*, Washington 2018.
- Constantinesco, Léontin-Jean*, Die rechtsvergleichende Methode, *Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung* 69, Köln 1972.
- Crawley, Heaven/Hagen-Zanker, Jessica*, Deciding Where to Go. Policies, People and Perceptions Shaping Destination Preferences, *International Migration* 57 (2019).

- Creswell, John/Creswell, David*, Research design, Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches, 5. Aufl., Los Angeles 2018.
- Czada, Roland*, Verhandeln und Inter-Organisationslernen in demokratischen Mehrebenenstrukturen, in: Ulrich Hilpert, Everhard Holtmann (Hrsg.), Regieren und intergouvernementale Beziehungen, Wiesbaden 1998, S. 67–85.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Grunow, Dieter*, Implementation persuasiver Programme, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung, Wiesbaden 1983, S. 117–141.
- Daintith, Terence*, Law as a Policy Instrument: Comparative Perspective, in: Terence Daintith (Hrsg.), Law as an Instrument of Economic Policy – Comparative and Critical Approaches, Berlin 1988, S. 3–55.
- Dales, John Harkness*, Pollution, property (and) prices. An essay in policy-making and economics, Toronto 1970.
- Däubler, Wolfgang et. al.* (Hrsg.), Tarifvertragsgesetz, Mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz, 4. Aufl., Baden-Baden 2016.
- Däubler, Wolfgang/Klebe, Thomas/Wedde, Peter*, BetrVG - Betriebsverfassungsgesetz, Mit Wahlordnung und EBR-Gesetz. Kommentar für die Praxis, 17. Aufl., hrsg. von Wolfgang Däubler, Thomas Klebe, Peter Wedde, Frankfurt am Main 2020.
- Dempfle, Ulrich*, Die Rechtsnatur normvertretender Absprachen, in: Ulrich Dempfle (Hrsg.), Normvertretende Absprachen, Zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Rechtsverhältnis, Reihe Rechtswissenschaft, Herbolzheim 1994, S. 46–77.
- Departement of Economic and Social Affairs of the United Nations*, World Social Report 2020, Inequality in a rapidly changing world, 2020.
- Der Paritätische Gesamtverband*, Kooperation mit Migrantenorganisationen, <https://www.der-paritaetische.de/schwerpunkt/interkulturelle-oeffnung/kooperationen-mit-migrantenorganisationen/> (zugegriffen am 8.3.2021).
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2008, Drucksache 16/12397.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2010, Drucksache 17/5278.

- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2012, Drucksache 17/12148.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2014, Drucksache 18/3896.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2015, Drucksache 18/7347.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2016, Drucksache 18/10955.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2018, Drucksache 19/7395.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2020, Drucksache 19/26156.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung, auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2020, Drucksache 19/28109.
- Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Abschiebungen im Jahr 2021, Drucksache 20/583.
- Diaz-Bone, Rainer*, Statistik für Soziologen, 4. Aufl., München 2019.
- Diekmann, Andreas*, Empirische Sozialforschung, Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 12. Aufl., Rowohlt's Enzyklopädie 55678, Reinbek bei Hamburg 2018.
- Dinter, Jan*, Internationale Infrastrukturprojekte im Telekommunikationssektor, Baden-Baden 2010.
- Dolzer, Rudolf*, Good Governance, Genese des Begriffs, konzeptionelle Grundüberlegungen und Stand der Forschung, in: Dolzer, Rudolf, Herdegen Matthias, Bernhard Vogel

- (Hrsg.), *Good governance, Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*, Orig.-Ausg., Freiburg 2007, S. 13–23.
- Dolzer, Rudolf/Herdegen, Matthias/Vogel, Bernhard* (Hrsg.), *Good governance, Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert*, Freiburg 2007.
- Dose, Nicolai*, Alte und neue Handlungsformen im Bereich von Forschung und Technologie, in: Klaus König, Nicolai Dose (Hrsg.), *Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen N.F.*, 2. Aufl., Köln 1993, S. 399–452.
- Dose, Nicolai*, Governance als problemorientierte Steuerung., Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41*, 2008.
- Dose, Nicolai*, Muster von Verwaltungsprozessen mit Ordnungsverwaltung, Ein steuerungstheoretisch ausgeleiteter Versuch einer Typenbildung, in: Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt, Festschrift für Thomas Ellwein*, Wiesbaden 1987, S. 111–131.
- Dose, Nicolai*, Problemorientierte politische Steuerung, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitologie Band 12*, Baden-Baden 2001, S. 315–336.
- Dose, Nicolai*, Problemorientierte staatliche Steuerung, Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design, Baden-Baden 2008.
- Dose, Nicolai*, Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: Edgar Grande, Rainer Prätorius (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Staatslehre und politische Verwaltung Band 8*, Baden-Baden 2003, S. 19–58.
- Dreher, Wolfgang*, Grundsätzliche Überlegungen zur sozialrechtlichen Rechtstatsachenforschung, in: Bertram Schulin, Wolfgang Dreher (Hrsg.), *Sozialrechtliche Rechtstatsachen - Forschung - Probleme und Perspektiven, Kolloquium des Instituts für Rechtstatsachenforschung der Universität Konstanz am 7. Februar 1986, Konstanzer Schriften zur Rechtstatsachenforschung Band 3*, Konstanz 1987, S. 21–28.
- Druwe, Ulrich*, Rekonstruktion der „Theorie der Autopoiese“ als Gesellschafts- und Steuerungsmodell, in: Axel Görlitz (Hrsg.), *Politische Steuerung sozialer Systeme, Mediales Recht als politisches Steuerungskonzept, Rechtspolitologische Texte Band 2*, Pfaffenweiler 1989, 35-58.
- Duden, Anreiz*, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Anreiz> (zugegriffen am 27.7.2021).

- Duden, steuern*, https://www.duden.de/rechtschreibung/steuern_lenken_fuehren_dirigieren (zugegriffen am 27.7.2021).
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert*, Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung 94. Aufl., München 2021.
- Ebert, Kurt Hans*, Rechtsvergleichung, Einführung in die Grundlagen, Bern 1978.
- Egebuna-Joss, Andrea*, Der Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Rahmen der internationalen Schutzgewährung, Bern 2016.
- El-Kosheri, Ahmed*, Good Governance aus der Perspektive der Empfängerländer, in: Dolzer, Rudolf, Herdegen Matthias, Bernhard Vogel (Hrsg.), Good governance, Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Orig.-Ausg, Freiburg 2007, S. 36–44.
- Endres, Alfred*, Umweltökonomie, 4. Aufl., Stuttgart 2013.
- Engi, Lorenz*, Governance - Umriss und Problematik eines staatsrechtlichen Leitbildes, *Der Staat* 47 (2008), 573, <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/de-staat47&id=573&div=57&collection=journals>.
- Ennepe-Ruhr-Kreis*, Zusammenarbeit mit Migrantenselbstorganisationen, <https://www.ennepe-ruhr-kreis.de/bildungintegration/kommunales-integrationszentrum/aufgaben/querschnitt/zusammenarbeit-mit-migrantenselbstorganisationen.html> (zugegriffen am 8.3.2021).
- Ermis, greek government*, Greek Manpower Employment Organisation, http://www.kep.gov.gr/portal/page/portal/ermis/publicBodies?p_topic=9656 (zugegriffen am 11.6.2021).
- Esser, Hartmut*, Soziologische Anstöße, Frankfurt am Main 2004.
- Europäische Kommission*, Austria - Member State summary, Legal Migration Fitness Check - evidence base for practical implementation, 2019.
- Europäische Kommission*, Belgium - Member State summary, Legal Migration Fitness check - evidence base for practical implementation, 2019.
- Europäische Kommission*, Das Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_de (zugegriffen am 6.7.2021).
- Europäische Kommission*, Einwanderung in die europäische Gesellschaft - eine Momentaufnahme 2019, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_de (zugegriffen am 12.2.2021).

Europäische Kommission, EU Blue Card: Commission welcomes political agreement on new rules for highly skilled migrant workers 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2522 (zugegriffen am 2.7.2021).

Europäische Kommission, Fitness Check on EU Legislation on legal migration, Commission staff working document, 2019.

Europäische Kommission, Germany - Member State summary, Legal Migration Fitness Check - evidence base for practical implementation, 2018.

Europäische Kommission, Governance of Migrant Integration in Greece, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/greece> (zugegriffen am 11.6.2021).

Europäische Kommission, Legal Migration Fitness Check - Evidence base for practical implementation, Member State summary - Luxembourg.

Europäische Kommission, Malta - Member State summary, Legal Migration Fitness Check - evidence base for practical implementation.

Europäische Kommission, Migration besser bewältigen – die Europäische Agenda für Migration 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_15_4956 (zugegriffen am 13.4.2021).

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein neues Migrations- und Asylpaket, 23.09.2020, Ein neues Migrations- und Asylpaket, 30.09.2020, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_de (zugegriffen am 23.07.2021).

Europäische Kommission, Öko-Innovationen in den Mittelpunkt der Europäischen Politik rücken 2021, https://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-action-plan/union-funding-programmes_de (zugegriffen am 15.2.2021).

Europäische Kommission, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016PC0378&qid=1620651019259&from=EN> (zugegriffen am 2.7.2021).

Europäische Kommission, The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/organisation/finnish-funding-agency-technology-and-innovation> (zugegriffen am 11.6.2021).

- Europäische Union, Blaue Karte der EU - Einreise und Aufenthalt hochqualifizierter Arbeitskräfte (bis 2023), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:114573> (zugegriffen am 7.9.2022)
- Europäisches Parlament*, Was sind die Ursachen von Migration? 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/world/20200624STO81906/was-sind-die-ursachen-von-migration> (zugegriffen am 13.4.2021).
- Fagerlund, Jessica/Brander, Sampo*, Country Report: Finland, Florenz 2010 (zit. als *Fagerlund/Brander*).
- Fahrmeir, Ludwig/Heumann, Christian/Künstler, Rita/Pigeot, Iris/Tutz, Gerhard*, Statistik, Der Weg zur Datenanalyse, 8. Aufl., Berlin, Heidelberg 2016.
- Fata, Márta*, Mobilität und Migration in der Frühen Neuzeit, Einführungen in die Geschichtswissenschaft. Frühe Neuzeit Band 1, Göttingen 2020.
- Fausser, Margit*, Selective Europeanization: Europe's Impact on Spanish Migration Control, in: Thomas Faist, Andreas Ette (Hrsg.), The Europeanization of national policies and politics of immigration, Between autonomy and the European Union, Migration, minorities, and citizenship, Basingstoke [England], New York 2007, S. 136–157.
- Feenan, Dermot (Hrsg.)* Exploring the 'Socio' of Socio-Legal Studies, Palgrave Macmillan socio-legal studies, London 2013.
- Fehling, Michael*, Die „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ - Problem oder Lösung, in: Martin Burgi (Hrsg.), Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft, Die Verwaltung Beiheft Band 12, Berlin 2017, S. 65–104.
- Feik, Rudolf*, Fremdenrecht, in: Susanne Bachmann, Gerhard Baumgartner, Rudolf Feik et. al. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Springers Kurzlehrbücher der Rechtswissenschaft, Wien 2007, S. 77–126.
- Ferris, Elizabeth /Donato, Katharine*, Refugees, migration and global governance, Negotiating the global compacts, Abingdon, Oxon, New York 2020.
- Fisher, Michael Herbert*, Migration, A world history, The new Oxford world history, Oxford 2014.
- Flämig, Michael*, Naturwissenschaftliche Weltbilder in Managementtheorien, Chaostheorie, Selbstorganisation, Autopoiesis, Frankfurt (Main), Univ., Diss., 1996, Campus Forschung Band 773, Frankfurt am Main, New York 1998.

- Forschungsinformationssystem*, Klimawandel als externer Effekt, <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/345779/> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Forster, Doris*, Zur Methode des Rechtsvergleichs in der Rechtswissenschaft, *Ancilla Iuris: Lage des Rechts* 2018, 98–109.
- Frankenber, Günter*, Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law, *Harvard International Law Journal* 26 (1985), 411–455.
- Franz, Stephan*, Grundlagen des ökonomischen Ansatzes: Das Erklärungskonzept des Homo Oeconomicus, *International Economics Working Paper* 2004-02, 2004.
- Franzius, Claudio*, Funktionen des Verwaltungsrechts, *Die Verwaltung* 2006, 335–371.
- Franzius, Claudio*, Governance und Regelungsstruktur, Berlin 2005.
- Franzius, Claudio*, Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, Grundlagen, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band 1*, München 2006, S. 179–257.
- Fraunhofer Gesellschaft*, Profil und Struktur, <https://www.fraunhofer.de/de/ueber-fraunhofer/profil-struktur.html> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Friedman, Lawrence*, The Law and Society Movement, *Stanford Law Review* 38 (1986), 763–780, <http://www.jstor.org/stable/1228563>.
- Friedrich Ebert Stiftung*, „Wir brauchen eine intelligente Steuerung von Migration aus Drittstaaten“, <https://www.fes.de/referat-demokratie-gesellschaft-und-innovation/artikelseite-dgi/wir-brauchen-eine-intelligente-steuerung-der-migration-aus-drittstaaten> (zugegriffen am 13.09.2022).
- Fritsch, Michael*, *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, München 2018.
- Fuchs, Johann*, Demografie und Fachkräftemangel, *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz* 56 (2013), 399–405, <http://dx.doi.org/10.1007/s00103-012-1616-y>.
- Furgler, Kurt*, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, Einsicht in die Notwendigkeit, in: Martin Lendi, Wolf Linder (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis, Ein Kolloquium, Res publica Helvetica Band 12*, Bern 1979, S. 11–20.
- Fürst, Dietrich*, Planung heute, *Neues Archiv für Niedersachsen* 2 (1993), 105–117.

- Gäfgen, Gerhard*, Kooperative Wirtschaftspolitik, neuer Korporatismus und Wirtschaftsordnung, Diskussionsbeitrag Serie I der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz 230 (1987).
- Gaiser, Carolin*, Das Potenzial und Design von Universaltheorien, München 2004.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Die „Neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ - Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Martin Burgi (Hrsg.), Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft, Die Verwaltung Beiheft Band 12, Berlin 2017, S. 105–148.
- Garner, Russell*, „They are not Swedes, they do not fit into Sweden“: An examination of ‚valid‘ grounds for migration in the Swedish Aliens Act, 2019.
- Gawron, Thomas*, Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz, Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung, Berlin 2010.
- Gehring, Thomas/Oberthür, Sebastian*, Internationale Regime als Steuerungsinstrumente der Umweltpolitik, in: Thomas Gehring, Sebastian Oberthür (Hrsg.), Internationale Umweltregime, Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge, Wiesbaden 1997, S. 9–25.
- Gersdorf, Hubertus/Paal, Boris* (Hrsg.), BeckOK Informations- und Medienrecht, 32. Aufl., München 2021.
- Geulen, Christian*, Geschichte des Rassismus, 3. Aufl., München 2017.
- Gildemeister, Regine*, Doing Gender: eine mikrotheoretische Annäherung an die Kategorie Geschlecht, in: Beate Kortendiek, Birgit Riegraf, Katja Sabisch (Hrsg.), Handbuch interdisziplinäre Geschlechterforschung, Geschlecht und Gesellschaft Band 65, Wiesbaden 2019, S. 409–417.
- Gilleßen, Christoph/Mühlau, Peter*, Grundzüge strukturell-individualistischer Theorienbildung, in: Volker Kunz (Hrsg.), Rational choice in der Politikwissenschaft, Grundlagen und Anwendungen, Opladen 1994, S. 26–52.
- Glohr, Carsten*, Governance-Modelle, in: Ferri Abolhassan (Hrsg.), Der Weg zur modernen IT-Fabrik, Industrialisierung, Automatisierung, Optimierung, Wiesbaden 2013, S. 87–95.
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf*, Institutionelle Diskriminierung, Die Herstellung ethnischer Differenz in Schule, 3. Aufl., Wiesbaden 2009.
- Görlitz, Axel*, Soziale Systeme als Steuerungsgegenstand: ein Beschreibungsansatz, in: Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung sozialer Systeme, Mediales Recht als politisches Steuerungskonzept, Rechtspolitologische Texte Band 2, Pfaffenweiler 1989, S. 59–72.

- Görlitz, Axel*, Umweltpolitische Steuerung, Schriften zur Rechtspolitik Band 1, Baden-Baden 1994.
- Görlitz, Axel/Adam, Silke*, „Strukturelle Kopplung“ als Steuerungstheorie: Rekonstruktion und Kritik, in: Kai-Uwe Hellmann, Karsten Fischer, Harald Bluhm (Hrsg.), Das System der Politik, Niklas Luhmanns politische Theorie, Wiesbaden 2003, S. 271–289.
- Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter*, Politische Steuerung, Ein Studienbuch, 2. Aufl., Opladen 1998.
- Görlitz, Axel/Voigt, Rüdiger*, Rechtspolitik, Eine Einführung, WV-Studium Band 130, Opladen 1985.
- Gotsch, Wilfried*, Soziologische Steuerungstheorie, in: Manfred Glagow, Helmut Willke (Hrsg.), Dezentrale Gesellschaftsteuerung, Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft, Pfaffenweiler 1987, S. 27–44.
- Government Offices of Sweden*, Labour Märkte, <https://www.government.se/government-policy/labour-market/> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Athen, Marco*, Das Recht der Europäischen Union, 2015. Aufl., hrsg. von Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf, Marco Athen, München 2015.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin*, Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, Kommentar, Loseblattsammlung 72. Aufl., München 2021.
- Grande, Edgar*, Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme, PVS Politische Vierteljahresschrift 53 (2012), 565–592, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0032-3470-2012-4-565/governance-forschung-in-der-governance-falle-eine-kritische-bestandsaufnahme-jahrgang-53-2012-heft-4>.
- Grande, Edgar/Lang, Werner*, Zur politischen Steuerung kapitalistischer Ökonomien: verbandliche Selbstverwaltung und Korporatismus in der Schweiz, Österreich und der Bundesrepublik, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 11 (1982), 341–354.
- Granovetter, Mark*, The Strength of weak ties, American Journal of Sociology 78 (1973), 1360–1380.
- Grimm, Dieter* (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990.
- Groot, Gerard-René de*, Legal translation, in: Jan Smits (Hrsg.), Elgar encyclopedia of comparative law, 2nd ed., Cheltenham 2012, S. 538–550.
- Großfeld, Bernhard*, Kernfragen der Rechtsvergleichung, Tübingen 1996.

- Grote, Rainer*, Rechtskreise im öffentlichen Recht, Archiv des öffentlichen Rechts 126 (2001), 10–59, <http://www.jstor.org/stable/44317242>.
- Gsänger, Matthias*, Policy Netze, Policy Ströme und Cognitive Turn, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitologie Band 12, Baden-Baden 2001, S. 337–358.
- Gsell, Beate et. al.* (Hrsg.), beck-online. Großkommentar BGB, München 2021.
- Haas, Peter*, Introduction: epistemic communities and international policy coordination, International Organization 46 (1992), 1–35.
- Haferkamp, Hans*, Autopoietisches soziales System oder konstruktives soziales Handeln?, Zur Ankunft der Handlungstheorie und zur Abweisung empirischer Forschung in Niklas Luhmanns Systemtheorie, in: Hans Haferkamp, Michael Schmid, Haferkamp-Schmid (Hrsg.), Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung, Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft Band 667, Frankfurt am Main 1987, S. 51–88.
- Haferkamp, Hans/Schmid, Michael* (Hrsg.), Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung, Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft Band 667, Frankfurt am Main 1987.
- Hailbronner, Kay*, Die Bedeutung der Rechtstatsachenforschung im Völkerrecht, in: Wolfgang Heinz (Hrsg.), Rechtstatsachenforschung heute, Konstanzer Schriften zur Rechtstatsachenforschung Band 1, Konstanz 1986, S. 113–123.
- Hämel, Kerstin/Schaeffer, Doris*, Who cares? Fachkräftemangel in der Pflege, Zeitschrift für Sozialreform 59 (2013), 413–432, <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/zsr-2013-0401/html>.
- Hammer, Kim/Klaus, Sebastian*, Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG): Signal mit Fragezeichen oder echter Quantensprung?, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 39 (2019), 137–147.
- Hanschitz, Georg Christoph*, Angewandtes Migrationsmanagement in Österreich und der Europäischen Union, Wien 2013.
- Hartmann, Michael*, Das Neokorporatismus-Theorem - ein Konzept zur Analyse bundesrepublikanischen Gewerkschaftsverhaltens?, Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft 53 (1983), 106–128.

- Hasenritter, Bodo*, Staatliche Forschungs- und Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Systemkonformität u. Systemeffizienz, Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung 81, München 1982.
- Haug, Sonja*, Klassische und neuere Theorien der Migration, Arbeitspapiere Nr. 30 Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2000.
- Haus, Michael*, Governance-Theorien und Governance-Probleme: Diesseits und jenseits des Steuerungsparadigmas, Politische Vierteljahresschrift 51 (2010), 457–479, <https://link.springer.com/article/10.1007/s11615-010-0023-y>.
- Heikkinen, Tiia-Helinä*, The New Aliens Act of Finland - Human rights Standards of Asylum Seekers under Revision, Tallinn 2017.
- Heinze, Rolf*, Neokorporatistische Strategien in Politikarenen und die Herausforderungen durch neue Konfliktpotenziale, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Campus Kritische Sozialwissenschaft, Frankfurt 1981, S. 137–157.
- Hejl, Peter*, Sozialwissenschaft als Theorie selbstreferenzieller Systeme, Campus Forschung 285, Frankfurt am Main 1982.
- Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren*, Über Uns, https://www.helmholtz.de/ueber_uns/ (zugegriffen am 27.7.2021).
- Hendler, Reinhard*, Grundbegriffe der Selbstverwaltung, in: Thomas Mann, Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung, 3., völlig neu bearbeitete Aufl., Berlin, Heidelberg 2007, S. 3–22.
- Herdegen, Matthias*, Der Beitrag des modernen Völkerrechts zu Good Governance, in: Dolzer, Rudolf, Herdegen Matthias, Bernhard Vogel (Hrsg.), Good governance, Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Orig.-Ausg, Freiburg 2007, S. 107–127.
- Héritier, Adrienne*, New Modes of Governance in Europe: Policy making without legislating?, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Common Goods, Reinventing European Integration Governance, Governance in Europe Series, Lanham 2002, S. 185–206.
- Héritier, Adrienne*, Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Wiesbaden 1993, S. 9–38.
- Héritier, Adrienne*, Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Adrienne

- Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Wiesbaden 1993, S. 432–450.
- Hesse, Joachim Jens, Planung, in: Axel Görnitz, Rainer Prätorius (Hrsg.), Handbuch Politikwissenschaft, Grundlagen - Forschungsstand - Perspektiven, Originalausg, Rowohlt's Enzyklopädie Band 432, Reinbek bei Hamburg 1987, S. 380.
- Hill, Hermann, Good Governance - Konzepte und Kontexte -, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Schriften zur Governance-Forschung Band 1, Baden-Baden 2005, S. 220–250.
- Hilz, Markus, Governance in der Kritik, in: Katrin Möltgen-Sicking, Thorben Winter (Hrsg.), Governance, Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder, Wiesbaden 2019, S. 269–296.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Governance als Perspektivenerweiterung in der Rechtswissenschaft, Austrian Law Journal 2014, 3–19.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Zwischenschritte zur Modernisierung der Rechtswissenschaft, Juristen Zeitung 62 (2007), 645–652.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, Grundfragen, Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts Band 1, Baden-Baden 1993/2006.
- Hofmann, Rainer (Hrsg.), Ausländerrecht, AufenthG, AsylG (AsylVfG), GG, FreizügG/EU, StAG, EU-Abkommen, Assoziationsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2016.
- Hood, Christopher, The tools of government, Christopher Hood, Public policy and politics, London 1983.
- Horn, Norbert, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, 5. Aufl., Heidelberg 2011.
- Huber, Bertold/Beichel-Benedetti, Stephan (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, Freizügigkeitsgesetz/EU, ARB 1/80 und §§ 2-4 AsylG, 2. Aufl., München 2016.
- Huber, Bertold/Mantel, Johanna (Hrsg.), AufenthG/AsylG mit Freizügigkeitsgesetz/EU und ARB 1/80, Kommentar, 3. Aufl., München 2021.
- Huber, Hans-Dieter, Autopoiesis, in: Kunibert Bering, Rolf Niehoff, Karina Pauls et. al. (Hrsg.), Lexikon der Kunstpädagogik, Artificium Band 60, Oberhausen 2017, S. 73–75.
- Hund, Wulf, Wie die Deutschen weiß wurden, Kleine (Heimat)Geschichte des Rassismus, Stuttgart 2017.

- Hunger, Uwe/Rother, Stefan*, Internationale Migrationspolitik, München, Konstanz 2021.
- Husa, Jaakko*, Classification of Legal Families Today. Is it time for a memorial hymn ?, *Revue internationale de droit comparé* 56 (2004), 11–38, https://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_2004_num_56_1_19249.
- Industrie und Handelskammer*, Wir über uns, <https://www.ihk.de/die-ihk/wir-ueber-uns> (zugegriffen am 17.6.2021).
- Institut für Arbeit und Gesundheit der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung*, Die wichtigsten Anreizsysteme der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, Dresden 2010.
- Intergovernmental Panel on Climate Change*, About the IPCC, <https://www.ipcc.ch/about/> (zugegriffen am 17.2.2021).
- Internationale Organisation für Migration*, Death in the Mediterranean 2020, <https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall> (zugegriffen am 13.4.2021).
- Internationale Organisation für Migration*, World Migration Report 2020 2020, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf (zugegriffen am 13.4.2021).
- IQ Netzwerk Niedersachsens*, Hochqualifizierte, <https://www.migrationsportal.de/glossar/h/hochqualifizierte.html> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Isensee, Josef*, Staat, in: Otto Depenheuer (Hrsg.), Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen zur Staats- und Verfassungstheorie, Heidelberg 2018, S. 327–338.
- Isensee, Josef*, Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen zur Staats- und Verfassungstheorie, hrsg. von Otto Depenheuer, Heidelberg 2018.
- Jakobeit, Cord*, Klimawandel, Migration und Vertreibung, Die unterschätzte Katastrophe, Greenpeace 2017, <https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170524-greenpeace-studie-klimawandel-migration-deutsch.pdf> (zugegriffen am 13.4.2021).
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, Phasenmodelle und Politikprozesse: Policy-Cycle, in: Klaus Schubert, Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3., aktualisierte und überarb. Aufl., Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, Berlin 2014, S. 97–132.
- Jansen, Dorothea*, Forschungspolitik nach einem wissenschaftlichen Durchbruch. Die Entstehung des „National Program“ zur Supraleitungsforschung in Großbritannien, in: Dorothea Jansen (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion, Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg 1995, S. 132–159.

- Jarass, Hans*, Der Vorbehalt des Gesetzes bei Subventionen, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 3 (1984), 473–480.
- Jarass, Hans*, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Unter Einbeziehung der sonstigen Grundrechtsregelungen des Primärrechts und der EMRK : Kommentar, 4. Aufl., hrsg. von Hans Jarass, München 2021.
- Jatoi, Mir Nasarullah Khan*, Effect of new Aliens Act of Finland on the fair trial in asylum cases, Riga Graduate School of Law.
- Kicinger, Anna/Weinar, Agnieszka/Görny, Agata*, Advanced yet Uneven: the Europeanization of Polish Immigration Policy, in: Thomas Faist, Andreas Ette (Hrsg.), *The Europeanization of national policies and politics of immigration, Between autonomy and the European Union, Migration, minorities, and citizenship*, Basingstoke [England], New York 2007, S. 181–201.
- Kischel, Uwe*, *Rechtsvergleichung*, München 2015.
- Kloepfer, Michael*, *Umweltrecht*, 4. Aufl., München 2016.
- Kluth, Winfried*, § 3 Einreise, in: Winfried Kluth, Hornung, Ulrike, Koch, Andreas (Hrsg.), *Handbuch Zuwanderungsrecht*, 3. Auflage, München 2020, S. 23–68.
- Kluth, Winfried/Heusch, Andreas*, *Ausländerrecht, AufenthG, BeschV, AsylG, FreizügG/EU, ARB 1/80, AEUV, EMRK, GG, StAG, Kommentar*, München 2019.
- Kluth, Winfried/Heusch, Andreas*, *Ausländerrecht, AufenthG, BeschV, AsylG, FreizügG/EU, ARB 1/80, AEUV, EMRK, GG, StAG, Kommentar*, 2. Aufl., München 2021.
- Knapp, Hans Georg*, Kaufentscheidungen — Ihre „Erklärung“ in Mikrotheorie und Marketing, in: Günther Schanz (Hrsg.), *Betriebswirtschaftslehre und Nationalökonomie, Wissenschaftstheoretische Standortbestimmungen und Perspektiven, Neue betriebswirtschaftliche Forschung Band 31*, Wiesbaden 1984, S. 131–141.
- Knebel, Jürgen et. al.* (Hrsg.), *Selbstverpflichtungen und normsetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes*, Forschungsbericht 29618081, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1999.
- Knight, Frank*, *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston, New York 1921.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, *Einführung in die Policy-Analyse*, UTB Politikwissenschaft 4136, Opladen, Stuttgart 2015.
- Köhler, Jobst*, What government networks do in the field of migration: an analysis of selected Regional Consultative Processes, in: Rahel Kunz, Sandra Lavenex, Marion Panizzon

- (Hrsg.), *Multilayered migration governance, The promise of partnership*, Routledge advances in international relations and global politics Band 89, London 2011, S. 67–94.
- Kolb, Holger*, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz und die „Westbalkanregelung“ – Spannungen und Widersprüche, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 40 (2020), 267–271.
- Körner, Anne et. al.* (Hrsg.), *Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, Sozialgesetzbuch (SGB) Siebtes Buch (VII) Gesetzliche Unfallversicherung*, München 2021.
- Kowalczyk, Barbara/Prus, Lukasz*, *Administrative Sanctions in Immigration Law According to the Act on Foreigners (Poland)*, Warschau 2017.
- Krcmar, Helmut*, Modellierung, in: Helmut Krcmar (Hrsg.), *Informationsmanagement*, 6., überarb. Auflage, Berlin, Heidelberg 2015, S. 31–82.
- Kunz, Rahel/Lavenex, Sandra/Panizzon, Marion*, Introduction: Governance through partnerships in international migration, in: Rahel Kunz, Sandra Lavenex, Marion Panizzon (Hrsg.), *Multilayered migration governance, The promise of partnership*, Routledge advances in international relations and global politics Band 89, London 2011, S. 1–20.
- Rahel Kunz, Sandra Lavenex, Marion Panizzon* (Hrsg.), *Multilayered migration governance, The promise of partnership*, Routledge advances in international relations and global politics Band 89, London 2011.
- Kuß, Alfred*, *Marketing-Theorie, Eine Einführung*, 2. Aufl., Wiesbaden 2011.
- Labor Market Organisations*, Labour Market Organisations, <http://reittikartta.valtikka.fi/en/labour-market-organisations/index.html> (zugegriffen am 11.6.2021).
- Laczko, Frank*, Opening Up Legal Channels for Temporary Migration: A Way to Reduce Human Smuggling?, *Journal for International Migration and Integration* 5 (2004), 343–360.
- Lampe, ernst-Joachim* (Hrsg.), *Das sogenannte Rechtsgefühl, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* Band 10, Wiesbaden 1985.
- Land Baden-Württemberg*, Kritik an Gesetzentwurf zur Stärkung der Integrität in der Wirtschaft 2020, <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/kritik-an-gesetzentwurf-zur-staerkung-der-integritaet-in-der-wirtschaft/> (zugegriffen am 16.6.2021).
- Landfried, Christine*, Politikorientierte Folgenforschung, Zur Übertragung der Chaostheorie auf die Sozialwissenschaften, *Speyerer Forschungsberichte*, Speyer 1991.

- Landmann, Robert von/Hansmann, Klaus/Rohmer, Gustav/Bartsch, Torsten/Beckmann, Martin*, Umweltrecht, Kommentar, 79. Aufl., hrsg. von Martin Beckmann, Wolfgang Durner, Thomas Mann u.a., München 2016.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar*, Politische Steuerung zwischen System und Akteur, Eine Einführung, Grundwissen Politik 30, Wiesbaden 2000.
- Langheid, Theo/Wandt, Manfred* (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz (VVG), In drei Bänden, 2. Aufl., München 2016.
- Langthaler, Margarita/Hornoff, Sandra*, Braindrain und seine Auswirkungen auf Entwicklungsländer, ÖFSE Working Paper, 2008.
- Lattemann, Christoph*, Forschungsfeld Governance, in: Dieter Wagner, Christoph Lattemann, Sören Kupke et. al. (Hrsg.), Governance-Theorien oder Governance als Theorie?, Berlin 2007, S. 29–62.
- Lau, Christoph*, Theorien gesellschaftlicher Planung, Eine Einführung, Stuttgart 1975.
- Laux, Helmut/Gillenkirch, Robert/Schenk-Mathes, Heike*, Entscheidungstheorie, Berlin, Heidelberg 2014.
- Lavenex, Sandra/Stucky, Rachel*, ‚Partnering‘ for migration in EU external relations, in: Rahel Kunz, Sandra Lavenex, Marion Panizzon (Hrsg.), Multilayered migration governance, The promise of partnership, Routledge advances in international relations and global politics Band 89, London 2011, S. 116–142.
- Lehmbruch, Gerhard*, Concertation and the structure of corporatist networks, in: John Goldthorpe (Hrsg.), Order and conflict in contemporary capitalism, Oxford 1984, S. 60–80.
- Lehmbruch, Gerhard*, Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie, Politische Vierteljahresschrift 37 (1996), 735–751, <http://www.jstor.org/stable/24198577>.
- Lendi, Martin*, Vorwort, in: Martin Lendi, Wolf Linder (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Ein Kolloquium, Res publica Helvetica Band 12, Bern 1979, S. 7–9.
- Lesch, Hagen*, Streiks und externe Effekte: Eine ökonomische Analyse, Sozialer Fortschritt 65 (2016), 253–259, <http://www.jstor.org/stable/45018212>.
- Liefferink, Duncan/Andersen, Mikael/Enevoldsen, Martin*, Interpreting joint environmental policy-making: Between Deregulation and Political Modernization, in: Arthur Mol,

- Volkmar Lauber, Duncan Liefferink (Hrsg.), *The voluntary approach to environmental policy, Joint environmental policy-making in Europe*, Oxford 2000, S. 3–34.
- Linscheidt, Bodo*, Kooperative Steuerung als neues Modell der Umweltpolitik, Eine theoretische Einordnung, in: Kilian Bizer, Bodo Linscheidt, Achim Truger (Hrsg.), *Staatshandeln im Umweltschutz, Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik*, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten v.69, Berlin 2000, S. 169–193.
- Lompe, Klaus*, Das Ende des Neokorporatismus? -Konfliktlösungsmuster unter der sozialliberalen und der konservativ-liberalen Koalition im Vergleich, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1986, 280–295.
- Lübbe, Anna*, Dublin ist gescheitert: Thesen zum Umbau des europäischen Asylsystems, *Verfassungsblog* 2015, <https://verfassungsblog.de/dublin-ist-gescheitert-thesen-zum-umbau-des-europaeischen-asylsystems/> (zugegriffen am 13.4.2021).
- Ludewig, Kurt/Maturana, Humberto*, Gespräch mit Humberto Maturana, *Fragen zur Biologie, Psychotherapie und den „Baum der Erkenntnis“* oder: Die Fragen, die ich immer stellen wollte, La Frontera 1992.
- Luhmann, Niklas*, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 1152, Frankfurt am Main 2008.
- Luhmann, Niklas*, Funktion und Kausalität, in: Niklas Luhmann (Hrsg.), *Soziologische Aufklärung 1, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, 6. Auflage, Wiesbaden 1991, S. 9–30.
- Luhmann, Niklas*, *Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie*, 17. Aufl., Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 666, Frankfurt am Main 2018.
- Luhmann, Niklas*, Steuerung durch Recht? Einige klarstellende Bemerkungen, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 12 (1991), 137–160.
- Luhmann, Niklas*, *Systemtheorie der Gesellschaft*, hrsg. von Johannes Schmidt, André Kieserling, Berlin 2017.
- Lynn Jr, Laurance*, The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither?, in: Dāwid Lēwî-Faur (Hrsg.), *The Oxford handbook of governance*, Oxford 2012, S. 49–65.
- Maahanmuuttovirasto, Migrationsverket, Finnish Immigration Service*, Finnish Immigration Service, <https://migri.fi/en/services> (zugegriffen am 11.6.2021).
- Mai, Manfred*, Der „blinde Fleck“ der autopoietischen Gesellschaftstheorie Bemerkungen aus steuerungstheoretischer Perspektive, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.),

- Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitologie Band 12, Baden-Baden 2001, S. 167-186.
- Malteser International*, Humanitäre Krisen, <https://www.malteser-international.org/de/themen/humanitaere-krisen.html> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Marin, Bernd*, Introduction, in: Bernd Marin (Hrsg.), Generalized political exchange, Antagonistic cooperation and integrated policy circuits, Public policy and social welfare Band 4, Frankfurt am Main 1990, S. 13–36.
- Maturana, Humberto*, Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit, Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie, 2. Aufl., Wissenschaftstheorie Wissenschaft und Philosophie, Wiesbaden 1985.
- Maturana, Humberto/Varela, Francisco*, Der Baum der Erkenntnis, Die biologischen Wurzeln des menschlichen Erkennens, 12. Aufl., Goldmann-Buch 11460, München 2005.
- Maturana, Humberto/Varela, Francisco/Beer, Stafford*, Autopoiesis and cognition, The realization of the living, Boston studies in the philosophy of science 42, Dordrecht 1980.
- Maunz, Theodor/Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz/Bethge, Herbert*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz: BVerfGG, Kommentar, Loseblattsammlung, 60. Aufl., München 2020.
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl., Grundrisse des Rechts, München 2020.
- Mävers, Gunther*, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz – ein Überblick und Ausblick, Arbeitsrecht Aktuell 12 (2020), 82–84.
- Mayntz, Renate*, Common Goods and Governance, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Common Goods, Reinventing European Integration Governance, Governance in Europe Series, Lanham 2002, S. 15–27.
- Mayntz, Renate*, Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Schriften zur Governance-Forschung Band 1, Baden-Baden 2005, S. 11–20.
- Mayntz, Renate*, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper, No. 04/01, 2004.
- Mayntz, Renate*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Wiesbaden 1993, S. 39–56.

- Mayntz, Renate*, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1987.
- Mayntz, Renate*, Über Governance: Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt am Main, New York 2009.
- Mayntz, Renate*, Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, 2008, S. 43–60.
- Mayntz, Renate*, Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitologie Band 12, Baden-Baden 2001, S. 17–28.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz*, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz, Fritz Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln Band 23, Frankfurt am Main 1995, S. 9–38.
- McGregor, Elaine*, A history of global migration governance, challenging linearity, Working papers / International Migration Institute 1672020, Amsterdam 2020.
- Merton, Robert King*, Social theory and social structure, 9. Aufl., Glencoe 1964.
- Mincke, Wolfgang*, Eine vergleichende Rechtswissenschaft, Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft 1984, 315–328.
- Mingers, John*, Self-producing systems, Implications and applications of autopoiesis, Contemporary systems thinking, New York 1995.
- Mitsch, Lukas*, Das Wissensproblem im Asylrecht, Zwischen materiellen Steuerungsdefiziten und Europäisierung, Baden-Baden 2020.
- Möllers, Christoph*, Methoden, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, Grundlagen, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band 1, München 2006, S. 123–178.
- Möllers, Christoph*, Vorüberlegungen zu einer Wissenschaftstheorie des öffentlichen Rechts, in: Matthias Jestaedt, Oliver Lepsius (Hrsg.), Rechtswissenschaftstheorie, Recht - Wissenschaft - Theorie Band 2, Tübingen 2008, S. 151–174.
- Möllers, Thomas*, Juristische Methodenlehre, 3. Aufl., München 2020.

- Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben*, Governance: Begriffe, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen, in: Katrin Möltgen-Sicking, Thorben Winter (Hrsg.), Governance, Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder, Wiesbaden 2019, S. 1–22.
- Morell, Alisha/Hofmann, Claudia Maria*, Das Auswahlverfahren für die Einwanderung von Fachkräften nach dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz – eine kritische Analyse, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 102 (2020), 293–313, <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/2193-7869-2019-4-293/das-auswahlverfahren-fuer-die-einwanderung-von-fachkraeften-nach-dem-neuen-fachkraefteeinwanderungsgesetz-eine-kritische-analyse-jahrgang-102-2019-heft-4>.
- Morgan, Bronwen/Yeung, Karen*, An introduction to law and regulation, Text and materials, Cambridge 2009.
- Motzkuhn, Mario*, Erfolgsfaktor Mitarbeitermotivation – Was taugen Anreizsysteme wirklich?, Fachhochschule des Mittelstands, Bielefeld, https://www.fh-mittelstand.de/fileadmin/pdf/Schriftenreihe/Heft_2-_Anreizsysteme.pdf (zugegriffen am 27.7.2021).
- Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid*, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 21. Aufl., bearb. von Thomas Dieterich, Peter Hanau, Günter Schaub, München 2021.
- Münch, Richard*, Globale Dynamik, lokale Lebenswelten, Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft, 2. Aufl., Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 1342, Frankfurt am Main 1998.
- Münch, Richard*, Legitimität und politische Macht, Studien zur Sozialwissenschaft 36, Wiesbaden 1976.
- Münch, Richard*, Politische Steuerung in Kontext von Netzwerken, Institutionen, Professionen und Kulturen, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitik Band 12, Baden-Baden 2001, S. 187–220.
- Münch, Richard*, Risikopolitik, Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 1242, Frankfurt am Main 1996.
- Münch, Sybille*, Interpretative Policy-Analyse, Eine Einführung, Wiesbaden 2016.
- Mußmann, Frank*, Komplexe Natur - Komplexe Wissenschaft, Selbstorganisation, Chaos, Komplexität und der Durchbruch des Systemdenkens in den Naturwissenschaften, Wiesbaden 1995.
- Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk*, Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich, 2015.

- Negrini, Marcello/Riedl, Arno/Wibral, Matthias*, Still in search of the sunk cost bias, CESifo working paper 86232020, München 2020.
- Nelken, David*, Defining and Using the Concept of Legal Culture, in: Esin Örüçü, David Nelken (Hrsg.), *Comparative law, A Handbook*, Oxford 2007, S. 109–133.
- Nettesheim, Martin*, Art. 288 AEUV, in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf, Martin Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 71. Ergänzungslieferung, München 2020.
- Neumann, Dirk et al.* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch IX, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen: Kommentar*, 14. Aufl., München 2020.
- Never, Babette*, *Macht in der globalen Klima-Governance*, 2012.
- Nölke, Andreas*, Internationale Interorganisations-Netzwerke. Das Beispiel der Geberkoordination für Afrika südlich der Sahara, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1 (1994), 313–334.
- Nölke, Andreas*, Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? Kritik postnationaler Governance-Konzepte aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-) Organisationssoziologie, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (2000), 331–358, <http://www.jstor.org/stable/40843864>.
- Nooteboom, Bart*, Innovation and inter-firm linkages: new implications for policy, *Policy Sciences* 35 (1999), 793–805.
- Nußbaum, Arthur*, *Die Rechtstatsachenforschung., Ihre Bedeutung für Wissenschaft und Unterricht, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart*, 1914.
- Nußbaum, Arthur/Rehbinder, Manfred* (Hrsg.), *Die Rechtstatsachenforschung, Programmschriften und praktische Beispiele, Schriftenreihe zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung Band 12*, Berlin 1968.
- Offe, Claus*, *Berufsbildungsreform, Eine Fallstudie über Reformpolitik*, Berlin, Frankfurt am Main 1975.
- Offer, Bettina/Mävers, Gunther*, *Beschäftigungsverordnung, Kommentar*, München 2016.
- Olsson, Jakob*, Welcome to the Swedish National Labour Market Board, http://www.learn-empowerment.org/opencms/opencms/system/galleries/download/EU-lemp/LearnEmpowerment_Conference06P3.pdf (zugegriffen am 11.2.2021).
- Oltmer, Jochen*, *Globale Migration, Geschichte und Gegenwart*, 3. Aufl., C.H. Beck Wissen 2761, München 2016.

- Opp, Karl-Dieter*, Kausalität als Gegenstand der Sozialwissenschaften und der multivariaten Statistik, in: Christof Wolf (Hrsg.), Handbuch sozialwissenschaftliche Datenanalyse, Wiesbaden 2010, S. 9–38.
- Örücü, Esin*, A General View of ‚Legal Families‘ and ‚Mixing Systems‘, in: Esin Örücü, David Nelken (Hrsg.), Comparative Law, A Handbook, Oxford 2007, S. 169–189.
- Örücü, Esin*, The Enigma of Comparative Law, Variations on a Theme for the Twenty-first Century, Dordrecht 2004.
- Panke, Diana*, Research design and method selection, Making good choices in the social sciences, Los Angeles 2018.
- Pannia, Paola/Federica, Veronica/D‘Amato, Silvia*, Italy – Legal And Policy Framework Of Migration Governance, Global Migration: Consequences and Responses - RESPOND Working Paper Series; 2018/07, Florenz 2020.
- Parusel, Bernd*, Lessons from Sweden, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), A Fair Deal on Talent - Fostering Just Migration Governance, Lessons from Around the Globe, Gütersloh 2015, S. 145–153.
- Pehkonen, Aini*, Immigrants Paths to Employment in Finland, Finnish Yearbook of Population Research 2006, 113–128.
- Perna, Roberta*, Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection. Italy case study, 2019.
- Peters, Albert*, Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft, Eine deskriptive und normative Betrachtung für den Allokationsbereich, Finanzwissenschaftliche Schriften 26, Frankfurt am Main 2018.
- Peters, Guy*, Governance als Political Theory, in: Dāwid Lēwî-Faur (Hrsg.), The Oxford handbook of governance, Oxford 2012, S. 19–32.
- Petersen, Niels*, Braucht die Rechtswissenschaft Eine Empirische Wende, Der Staat 49 (2010), 435, <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/de-staat49&id=435&div=24&collection=journals>.
- Pfaffenzeller, Herwig*, Die Governance von Nonprofit-Organisationen. Ein institutionenökonomischer Ansatz, Wien, Universität Wien.
- Pijnenburg, Annick*, From Italian Pushbacks to Libyan Pullbacks: Is Hirsi 2.0 in the Making in Strasbourg?, European Journal of Migration and Law 20 (2018), 396–426, https://brill.com/view/journals/emil/20/4/article-p396_3.xml.

- Pro Asyl*, Asylpaket I in Kraft: Überblick über die ab heute geltenden asylrechtlichen Änderungen 2015, <https://www.proasyl.de/hintergrund/asylpaket-i-in-kraft-ueberblick-ueber-die-ab-heute-geltenden-asylrechtlichen-aenderungen/> (zugegriffen am 13.4.2021).
- Pro Asyl*, Fakten, Zahlen und Argumente, <https://www.proasyl.de/thema/fakten-zahlen-argumente/statistiken/> (zugegriffen am 15.09.2022).
- Pro Asyl*, Tod an Europas Außengrenzen, <https://www.proasyl.de/thema/tod-an-den-aussengrenzen/> (zugegriffen am 27.7.2021).
- Puhani, Josef*, Kleine Formelsammlung zur Statistik, 13. Aufl., Wiesbaden 2020.
- Puhani, Josef*, Statistik, Einführung mit praktischen Beispielen, 13. Aufl., Wiesbaden 2020.
- Rabel, Ernest*, Rechtsvergleichung und internationale Rechtsprechung, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 1 (1927), 5–47.
- Radlinska, Kamila*, Employment of Foreigners in agriculture in Poland, Roczniki (Annals) 2019, <https://ageconsearch.umn.edu/record/302792/>.
- Raffl, Philipp*, Sind Dublin und Schengen gescheitert?, Geltendes Unionsrecht im Spannungsverhältnis zu gelebter Staatenpraxis angesichts der Flüchtlingskrise 2015/16., 2016.
- Raiser, Thomas*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 6. Aufl., Tübingen 2013.
- Reder, Michael*, Global governance, Philosophische Modelle der Weltpolitik, Zugl.: München, Hochsch. für Philos., Diss., 2004-2005, Darmstadt 2006.
- Rehbinder, Manfred*, Die gesellschaftliche Funktion des Rechts, in: Günter Albrecht, Hansjürgen Daheim, Fritz Sack (Hrsg.), Soziologie, Sprache, Bezug zur Praxis, Verhältnis zu anderen Wissenschaften; René König zum 65. Geburtstag, Opladen 1973, S. 354–368.
- Rehbinder, Manfred*, Rechtssoziologie, Ein Studienbuch, 8. Aufl., München 2014.
- Reimann, Horst*, Hauptprobleme, 4. Aufl., Opladen 1991.
- Reimer, Franz*, Das Parlamentsgesetz als Steuerungsmittel und Kontrollmaßstab, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, Grundlagen, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band 1, München 2006, S. 585–675.
- Reimer, Franz*, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl., Baden-Baden 2020.
- Rennings, Klaus/Brockmann, Karl Ludwig/Koschel, Henrike/Bergmann, Heidi/Kühn, Isabel*, Nachhaltigkeit, Ordnungspolitik und freiwillige Selbstverpflichtung, Ordnungspolitische Grundregeln für eine Politik der Nachhaltigkeit und das Instrument der freiwilligen

- Selbstverpflichtung im Umweltschutz, Umwelt- und Ressourcenökonomie, Heidelberg 1997.
- Richardi, Reinhard* (Hrsg.), Betriebsverfassungsgesetz, Mit Wahlordnung: Kommentar, 16. Aufl., München 2018.
- Richter, Wolfgang*, Wandel im Leitbild von Ökosteuern: Vom Standard-Preis-Ansatz zur Makroneutralität, Tübingen: Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübinger Diskussionsbeiträge 44, 1995, <https://www.econstor.eu/handle/10419/104887>.
- Ritter, Ernst-Hasso*, Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat, in: Dieter Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Wachsende Staatsaufgaben - sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 70–113.
- Röhl, Klaus*, Rechtssoziologische Befunde zum Versagen von Gesetzen, in: Hagen Hof, Gertrude Lübke-Wolff (Hrsg.), Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat Band 10, Baden-Baden 1999, S. 413–438.
- Röhl, Hans Christian, von Arnould, Andreas, Volkmann, Uwe*, Öffnung der öffentlich-rechtlichen Methode durch Internationalität und Interdisziplinarität. Erscheinungsformen, Chancen, grenzen; Referat und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer in Düsseldorf vom 1. Bis 4. Oktober 2014, Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Band 75, Berlin 2015.
- Rohmer, Gustav/Marcks, Peter/Landmann, Robert von*, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Kommentar, 2014. Aufl., hrsg. von Robert von Landmann, Gustav Rohmer, München 2014.
- Rolfs, Christian et. al.* (Hrsg.), BeckOK Arbeitsrecht, 59. Aufl., München 2021.
- Ronayne, David/Sgroi, Daniel/Tuckwell, Anthony*, Evaluating the sunk cost effect, Discussion paper series / IZA 14257, Bonn, Germany 2021.
- Rophol, Günter*, H Stachowiak: Allgemeine Modelltheorie, Philosophische Rundschau 25 (1978), 133–138.
- Rossi, Peter Henry/Freeman, Howard*, Evaluation, A systematic approach, 5. Aufl., Newbury Park 1993.
- Rossi, Peter Henry/Lipsey, Mark/Henry, Gary*, Evaluation, A systematic approach, 8. Aufl., Los Angeles 2019.

- Ruck, Christian*, Good Governance aus Sicht der Entwicklungspolitik, in: Dolzer, Rudolf, Herdegen Matthias, Bernhard Vogel (Hrsg.), Good governance, Gute Regierungsführung im 21. Jahrhundert, Orig.-Ausg, Freiburg 2007, S. 45–54.
- Rudolph, Ansgar*, Netzwerke als Steuerungsrahmen, in: Dietrich Fürst (Hrsg.), Steuerung durch Regionalplanung, Schriften zur Rechtspolitik Band 15, Baden-Baden 2003, S. 73–94.
- Rüegg, Erwin*, Neokorporatismus in der Schweiz, Verkehrspolitik, Zürich 1987.
- Rusch, Arnold*, Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung, Jusletter 2006.
- Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel*, Rechtstheorie und Juristischer Methodenlehre, 11. Aufl., Grundrisse des Rechts, München 2020.
- Saam, Nicole*, Modellbildung, in: Stefan Kühl, Petra Strodtholz, Andreas Taffertshofer (Hrsg.), Handbuch Methoden der Organisationsforschung, Quantitative und Qualitative Methoden, Wiesbaden 2009, S. 517–532.
- Saam, Nicole/Gautschi, Thomas*, Modellbildung in den Sozialwissenschaften, in: Norman Braun, Nicole Saam (Hrsg.), Handbuch Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, Berlin, Heidelberg 2015, S. 15–60.
- Sacco, Rodolfo*, Einführung in die Rechtsvergleichung, 2. Aufl., Baden-Baden 2017.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Alternativen zum Asylantrag?, Legale Migrationswege nach Deutschland für Drittstaatsangehörige ohne Schutzperspektive, Studie des SVR Forschungsbereichs 2018-2, 2018.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*, Jahresgutachten 2019, Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre, 2019.
- Sachverständigenrat für Integration und Migration*, Sichere Herkunftsstaaten: SVR empfiehlt, Beschränkung des Asylwegs mit Öffnung des Arbeitsmarkts zu verbinden, <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/sichere-herkunftsstaaten-svr-empfiehl-beschraenkung-des-asylwegs-mit-oeffnung-des-arbeitsmarkts-zu-verbinden/> (zugegriffen am 13.09.2022).
- Samuel, Geoffrey*, An Introduction to Comparative Law Theory and Method, Oxford, Portland 2014.
- Sandkühler, Hans Jörg*, Recht und Staat nach menschlichem Maß, Einführung in die Rechts- und Staatstheorie in menschenrechtlicher Perspektive, Weilerswist 2013.

- Sauer, Martina*, Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenintegration?, Kommunikation und Kooperation bundesdeutscher Funktionsträger vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung, Schriftenreihe Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung 4, Wiesbaden 2000.
- Sauer, Petr/Andrews, Richard/Cudlinova, Eva/Dvorak, Antonin/Fiala, Petr/Holcova, Petra/Kovar, Jaromir/Lisa, Ales/Livingston, Marie/Tosovska, Eva*, Voluntary agreements in environmental policy, Prag 2001.
- Schäfer, Holger*, Zuwanderung: Chance und Herausforderung, Wirtschaftsdienst 94 (2014), 168-172.
- Schapendonk, Joris*, Turbulent Trajectories. African Migrants on Their Way to the European Union, Societies 2 (2012).
- Scharpf, Fritz*, Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Ansätze zur Theoriebildung, Wiesbaden 1983, S. 99–116.
- Scharpf, Fritz*, Planung als politischer Prozeß, Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Theorie, Frankfurt am Main 1973.
- Scharpf, Fritz*, Planung als politischer Prozess, in: Frieder Naschold, Werner Väth (Hrsg.), Politische Planungssysteme, Uni-Taschenbücher / Probleme der Politik, Wiesbaden 1973, S. 167–202.
- Scharpf, Fritz*, Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, Nachtrag zu einer Diskussion, in: Martin Lendi, Wolf Linder (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Ein Kolloquium, Res publica Helvetica Bd. 12, Bern 1979, S. 21–30.
- Scharpf, Fritz*, Probleme der politischen Aufgabenplanung, Handbuch der Verwaltung 1974, 1–20.
- Scharpf, Fritz Wilhelm/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz/Scharpf, Fritz.*, Politikverflechtung, Monographien Ergebnisse der Sozialwissenschaften 1, Kronberg 1976.
- Schatz, Heribert*, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: Renate Mayntz, Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, Piper-Sozialwissenschaft Reader zur Politologie, Soziologie und Ökonomie Band 17, München 1973, S. 9–67.

- Scheeff, Tommy*, Politische Steuerung sozialer Prozesse, über Steuerungsprobleme in modernen Gesellschaften, Stuttgart 2014.
- Schendel, Frank Andreas*, Selbstverpflichtungen der Industrie als Steuerungsinstrument im Umweltschutz, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 20 (2001), 494–500.
- Schieber, Julia*, Komplementärer Schutz, Die aufenthaltsrechtliche Stellung nicht rückführbarer Personen in der EU, Baden-Baden 2013.
- Schimank, Uwe*, Determinanten sozialer Steuerung - akteurstheoretisch betrachtet, Ein Themenkatalog, in: Heinrich Bußhoff (Hrsg.), Politische Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit; Beiträge zur Grundlegendiskussion, Baden-Baden 1992.
- Schimank, Uwe/Glagow, Manfred*, Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: Manfred Glagow (Hrsg.), Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld 1984, S. 4–28.
- Schimank, Uwe/Lange, Stefan*, Gesellschaftsbilder als Leitideen politischer Steuerung, in: Hans-Peter Burth, Axel Görnitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitik Band 12, Baden-Baden 2001, S. 221–246.
- Schiratzki, Johanna*, The best interests of the child in the Swedish Aliens Act, *International Journal of Law, Policy and the Family* 14 (2000), 206–225, <https://academic.oup.com/lawfam/article/14/3/206/924540?login=true>.
- Schlegel, Stefan*, Ökonomische Analyse und Migrationsrecht: Migration als Zugang zu Institutionsgefügen, MMG Working Paper 18-07, Göttingen 2018.
- Schmid, Michael*, Autopoiesis und soziales System: Eine Standortbestimmung, in: Hans Haferkamp, Michael Schmid, Haferkamp-Schmid (Hrsg.), Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung, Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme, Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft Band 667, Frankfurt am Main 1987, S. 25–50.
- Schmid, Michael*, Theorien mittlerer Reichweite, *Berliner Journal für Soziologie* 20 (2010), 383–400, <http://dx.doi.org/10.1007/s11609-010-0136-6>.
- Schmidt, Manfred*, Demokratietheorien, Eine Einführung, 3. Aufl., Lehrbuch, Wiesbaden 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Grundlagen Und Aufgaben Der Verwaltungsrechtlichen Systembildung, Dordrecht 2006.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Zur Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts - Reformbedarf und Reformsätze, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.),

- Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts, Grundfragen, Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts Band 1, Baden-Baden 1993, S. 11–64.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz*, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl., hrsg. von Bruno Schmidt-Bleibtreu, Hans Hofmann, Axel Hopfau, Köln 2011.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Maunz, Theodor/Klein, Franz/Bethge, Herbert*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 2014. Aufl., hrsg. von Bruno Schmidt-Bleibtreu, Theodor Maunz, Franz Klein u.a., München 2014.
- Schmitter, Philippe*, Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Neokorporatismus, Campus Kritische Sozialwissenschaft, Frankfurt 1981, S. 62–79.
- Schneider, Hildegard/Wiesbrock, Anja*, Circular migration: A triple win situation? Wishful thinking or a serious option for a sustainable migration policy?, in: Dagmar Schiek, Ulrike Liebert, Hildegard Schneider (Hrsg.), European economic and social constitutionalism after the Treaty of Lisbon, Cambridge 2011, S. 123–147.
- Schneider, Volker*, Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Klaus Schubert, Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3., aktualisierte und überarb. Aufl., Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, Berlin 2014, S. 259–288.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul/Esser, Elke*, Methoden der empirischen Sozialforschung, 11. Aufl., Berlin, Boston 2018.
- Schnitzer, Adolf*, Vergleichende Rechtslehre; Band I, 2. Aufl., Basel 1961.
- Schoch, Friedrich*, Staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, Die, *Juridica International* 2009, 14–21.
- Schöch, Heinz*, Verzicht auf Sanktionsnormen im Straßenverkehr - ein Beitrag zur Effektivität von Verhaltensnormen?, in: Hagen Hof, Gertrude Lübbe-Wolff (Hrsg.), Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat Band 10, Baden-Baden 1999, S. 235–242.
- Scholl, Armin*, Die Befragung, 4. Aufl., Konstanz, München 2018.
- Scholten, Sophie/Minderhoud, Paul*, Regulating Immigration Control: Carrier Sanctions in the Netherlands, *European Journal of Migration and Law* 10 (2008), 123–147.
- Schönwandt, Walter*, Denkfallen beim Planen, *Bauwelt Fundamente* 74, Basel 1986.
- Schrader, Josef et. al.* (Hrsg.), Governance von Bildung im Wandel, Interdisziplinäre Zugänge, Wiesbaden 2015.

- Schreyer, Markus*, Innovationsmanagement in der Hotellerie, Lehr- Und Handbücher zu Tourismus, Verkehr und Freizeit, Berlin 2017.
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils*, Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: Klaus Schubert, Nils Bandelow (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3., aktualisierte und überarb. Aufl., Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, Berlin 2014.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina*, Das Politiklexikon, Begriffe, Fakten, Zusammenhänge, 7. Aufl., Bonn 2018.
- Schumann, Wolfgang*, Neue Wege in der Integrationstheorie, Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen 1996.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Governance und Rechtsetzung, Grundfragen einer modernen Regierungswissenschaft, Baden-Baden 2011.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Governance - auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, 2008.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Schriften zur Governance-Forschung Band 1, Baden-Baden 2005, S. 371–469.
- Schuppert, Gunnar Folke*, Verwaltungswissenschaft, Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden 2000.
- Schuppert, Gunnar Folke/Wahl, Rainer*, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel: Von Planung über Steuerung zu Governance?, Archiv des öffentlichen Rechts 133 (2008), 79–106, <http://www.jstor.org/stable/44317630>.
- Schwarze, Jürgen*, EU-Kommentar, 4. Aufl., hrsg. von Ulrich Becker, Armin Hatje, Johann Schoo u.a., Baden-Baden.
- Schweizer, Stefan*, Politische Steuerung selbstorganisierter Netzwerke, Schriften zur Rechtspolitikologie 16, Baden-Baden 2003.
- Siems, Mathias*, Comparative Law, Law in context, Cambridge 2014.
- Silbey, Susan*, What Makes a Social Science of Law? Doubling the Social in Socio-Legal Studies, in: Dermot Feenan (Hrsg.), Exploring the ‚Socio‘ of Socio-Legal Studies, Palgrave Macmillan socio-legal studies, London 2013, S. 20–36.

- Similä, Matti*, Immigrants and minorities in Finland: problems and challenges, *Immigration in Europe: Issues, Policies and Case Studies*, Bilbao: University of Deusto 2003, 97–113.
- Skowrońska, Kaja*, Serving or controlling? Conflicting logics of migration policy in Poland after the 2013 Act on Foreigners, Paris 2016.
- Sommermann, Karl-Peter*, Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, *Die öffentliche Verwaltung* 1999, 1017–1029.
- Spång, Mikael*, Sweden: Europeanization of Policy, but not of Politics?, in: Thomas Faist, Andreas Ette (Hrsg.), *The Europeanization of national policies and politics of immigration, Between autonomy and the European Union, Migration, minorities, and citizenship*, Basingstoke [England], New York 2007, S. 116–135.
- Stachowiak, Herbert*, *Allgemeine Modelltheorie*, Wien 1973.
- Starck, Christian*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft?, *Juristen Zeitung* 65 (2010), 1170.
- Starck, Christian*, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, *Juristen Zeitung* 52 (1997), 1021–1030, <http://www.jstor.org/stable/20824172>.
- Starck, Christian/Klein, Friedrich, v. Mangoldt, Hermann*, *Grundgesetz, Kommentar*, 5. Aufl., bearb. von Hermann von Mangoldt, München 2005.
- Staudt, Erich*, Technologiepolitik statt Marktwirtschaft, in: Nicolai Dose, Alexander Drexler (Hrsg.), *Technologieparks, Voraussetzungen, Bestandsaufnahme und Kritik*, Opladen 1988, S. 214–226.
- Steinert, Maia*, Die Rechtskreise, in: Maia Steinert (Hrsg.), *Das Recht im internationalen Wirtschaftsverkehr, Wie Sie Vertragsfehler vermeiden, Praxis der Unternehmensführung*, Wiesbaden 1993, S. 19–60.
- Stoker, Gerry*, Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal* 68 (2018), 15–24.
- Strebel, Helmut*, Vergleichung und vergleichende Methode im öffentlichen Recht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 24 (1964), 405–430.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe*, Community, market, state and associations? The prospective contribution of interest governance to social order, in: Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Private interest government, Beyond market and state, Sage studies in neo-corporation*, London 1985, S. 1–29.

- Streinz, Rudolf/Michl, Walther* (Hrsg.), EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2018.
- Tekniikan Akateemiset*, How the Finnish market is organised, <https://www.tek.fi/en/services/working-life-finland-0> (zugegriffen am 11.6.2021).
- Tent, Katrin/Ziegler, Martin*, A course in model theory, Lecture notes in logic 40, Cambridge 2012.
- Terhalle, Maximilian*, Warum das Governance-Axiom gescheitert ist - eine notwendige Kritik, *Zeitschrift für Politik* 62 (2015), 263–288, <http://www.jstor.org/stable/43775874>.
- Teubner, Gunther*, Neo-korporatistische Strategien rechtlicher Organisationssteuerung: Staatliche Strukturvorgaben für die gesellschaftliche Verarbeitung politischer Konflikte, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 10 (1979), 487–502, <http://www.jstor.org/stable/24217687>.
- Teubner, Gunther*, Recht als autopoietisches System, Frankfurt am Main 1989.
- Teubner, Gunther*, Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 68 (1982), 13–59.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut*, Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 5 (1984).
- The European Network of Innovation Agencies*, Business Finland, <https://taftie.eu/content/business-finland-finland> (zugegriffen am 11.6.2021).
- Thym, Daniel*, Administrative Dimension and Indirect Implementation by Member States, in: Loic Azoulay, Karin de Vries (Hrsg.), *EU Migration Law*, Oxford ab 2022.
- Thym, Daniel*, Migrationssteuerung im Einklang mit den Menschenrechten -Anmerkungen zu den migrationspolitischen Diskursen der Gegenwart, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 38 (2018) S. 193-200.
- Thym, Daniel*, Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), *Zeitschrift für Ausländerrecht* 37 (2017), S. 297-304.
- Thym, Daniel*, Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2015, 1625–1633.
- Thym, Daniel*, Migrationsverwaltungsrecht, *Jus Publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht* 188, Tübingen 2010.

- Thym, Daniel*, Towards International Migration Governance? The European Contribution, in: Bart van Vooren, Steven Blockmans, Jan Wouters (Hrsg.), *The EU's role in global governance, The legal dimension*, Oxford 2013, S. 289–304.
- Thym, Daniel/Hailbronner, Kay* (Hrsg.), *EU immigration and asylum law, A commentary*, 2. Aufl., München, Oxford 2016.
- Traxler, Franz*, Regieren die Verbände? Ihr wirtschaftspolitischer Einfluss und dessen Effekte im internationalen und intersektoralen Vergleich, in: Hans-Hermann Hartwich, Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik III, Systemsteuerung und „Staatskunst“*, Wiesbaden 1991, S. 133–150.
- Troitzsch, Klaus*, *Modellbildung und Simulation in den Sozialwissenschaften, ZUMA-Publikationen*, Wiesbaden 1990.
- Trute, Hans-Heinrich*, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, *Deutsches Verwaltungsblatt* 111 (1996), 950-964.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne*, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41*, 2008, S. 173–189.
- Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne*, Rechtswissenschaftliche Perspektiven, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank et al. (Hrsg.), *Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007, S. 240–252.
- Ulrich, Günter*, *Politische Steuerung, Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht*, Opladen 1994.
- UNHCR*, *Global Trends, Forced Displacement 2019* 2019, <https://www.unhcr.org/5ee200e37/> (zugegriffen am 13.4.2021).
- UNO Flüchtlingshilfswerk*, *Flüchtlinge in Libyen, (Über-)Leben im „failed state“*, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/libyen/> (zugegriffen am 27.7.2021).
- UNO Flüchtlingshilfswerk*, *Flüchtlingskrise Mittelmeer, Flucht nach Europa*, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer/> (zugegriffen am 27.7.2021).
- UNO Flüchtlingshilfswerk*, *Flüchtlingskrise Mittelmeer 2021*, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer> (zugegriffen am 14.4.2021).

- valtiolle*, Employment and Economic Development Offices, [https://www.valtiolle.fi/en-US/Employers_and_employees/Ministry_of_Economic_Affairs_and_Employment/Employment_and_Economic_Development_Offices/Employment_and_Economic_Development_Office\(54135\)](https://www.valtiolle.fi/en-US/Employers_and_employees/Ministry_of_Economic_Affairs_and_Employment/Employment_and_Economic_Development_Offices/Employment_and_Economic_Development_Office(54135)) (zugegriffen am 11.6.2021).
- van Bennekom, Willem/van den Bosch, Marianne/Groenendijk, Kees/Vermeulen, Ben*, Report on the Netherlands, University Nijmegen 2000, <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/93587/93587.pdf> (zugegriffen am 23.7.2021).
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, EUV - AEUV - GRCh - EAGV : Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2018.
- Vedung, Evert/van der Doelen, Frans*, The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process - Choices, Effects, and Evaluation, in: M. L. Bemelmans-Videc, Ray Rist, Evert Vedung (Hrsg.), Carrots, sticks & sermons, Policy instruments and their evaluation, 4. Auflage, Comparative policy analysis series, New Brunswick 2007, S. 103–128.
- Veljanovski, Cento*, Strategic use of regulation, in: Robert Baldwin, Martin Cave, Martin Lodge (Hrsg.), The Oxford handbook of regulation, Oxford 2010, S. 87–103.
- Verimsky, Jan Anye*, Migrationsursachen in Afrika, Zeitschrift für Politikwissenschaft 28 (2018), 173–202, <https://link.springer.com/article/10.1007/s41358-018-0138-z>.
- Vesting, Thomas*, Staatstheorie, Ein Studienbuch, Juristische Kurz-Lehrbücher, München 2018.
- Voigt, Rüdiger*, Grenzen Rechtlicher Steuerung, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung Band 72, Wiesbaden 1986, S. 14–34.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), Politik und Recht, Beiträge zur Rechtspolitik, 3. Aufl., Mobilität und Normenwandel Band 7, Bochum 1993.
- Voigt, Rüdiger*, Steuerung und Staatstheorie, in: Hans-Peter Burth, Axel Görlitz (Hrsg.), Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Schriften zur Rechtspolitik Band 12, Baden-Baden 2001, S. 133–146.
- Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), Staatsdenken, Zum Stand der Staatstheorie heute Baden-Baden 2016.
- Voßkuhle, Andreas*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, Grundlagen, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, Grundlagen des Verwaltungsrechts Band 1, München 2006, S. 1–63.

- Wa Baile, Mohamed et. al.* (Hrsg.), Racial Profiling, struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand, Postcolonial Studies Band 31, Bielefeld 2019.
- Wagner, Heike*, Migration und Gewalt gegen Frauen. Über unsichtbare Migrationsgründe und Neuverhandlungen im Migrationsprozess, *Anthropos* 104 (2009), 41–61, <http://www.jstor.org/stable/40467106>.
- Ward, Natasha*, Facilitating the temporary movement of natural persons: Economic partnership agreements versus bilateral migration agreements and Mobility Partnerships, in: Rahel Kunz, Sandra Lavenex, Marion Panizzon (Hrsg.), Multilayered migration governance, The promise of partnership, Routledge advances in international relations and global politics Band 89, London 2011, S. 143–183.
- Waschkuhn, Arno*, Regimebildung und Netzwerke, Neue Ordnungsmuster und Interaktionsformen zur Konflikt- und Verantwortungsregulierung im Kontext politischer Steuerung, *Erfurter Beiträge zu den Staatswissenschaften* 5, Berlin 2005.
- Weiss, Janet*, Public Information, in: Heinz Bonfadelli (Hrsg.), *Medienwirkungsforschung II: Anwendungen, Anwendungen in Politik, Wirtschaft und Kultur*, Stuttgart 2002, S. 217–254.
- Welte, Hans-Peter*, Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, Leitfaden für die Praxis, Wissen für die Praxis, Regensburg 2019.
- Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut*, Konzepte und Begriffe in der vergleichenden Policy-Forschung, in: Georg Wenzelburger, Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*, Wiesbaden 2015, S. 15–34.
- Wiedemann, Herbert/Oetker, Hartmut* (Hrsg.), *Tarifvertragsgesetz, Mit Durchführungs- und Nebenvorschriften; Kommentar*, 7. Aufl., München 2007.
- Wiegand, Britta Beate*, Die Beleihung mit Normsetzungskompetenzen, *Das Gesundheitswesen als Exempel*, *Schriften zum Öffentlichen Recht - Band 1085*, Berlin 2010.
- Wieser, Bernd*, *Vergleichendes Verfassungsrecht*, Wien, New York 2005.
- Wiesmeth, Hans*, Der Preis-Standard-Ansatz, in: Hans Wiesmeth (Hrsg.), *Umweltökonomie, Theorie und Praxis im Gleichgewicht*, Springer-Lehrbuch, Berlin, Heidelberg 2003, S. 155–172.
- Willke, Helmut*, Entzauberung des Staates, Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, *Sozialwissenschaftliches Forum* 8, Königstein 1983.

- Willke, Helmut*, Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft, in: Manfred Glagow, Helmut Willke (Hrsg.), Dezentrale Gesellschaftssteuerung, Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft, Pfaffenweiler 1987, S. 3–26.
- Willke, Helmut*, Prinzipien politischer Supervision, in: Heinrich Bußhoff (Hrsg.), Politische Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit; Beiträge zur Grundlagendiskussion, Baden-Baden 1992, 51ff.
- Willke, Helmut*, Regieren als die Kunst systemischer Intervention, in: Hans-Hermann Hartwich, Götrik Wewer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik III, Systemsteuerung und „Staatskunst“, Wiesbaden 1991, S. 35–51.
- Willke, Helmut*, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, Schritte zu einer normativen Systemtheorie, Schriften zum öffentlichen Recht 265, Berlin 1975.
- Willke, Helmut*, Systemtheorie 3. Steuerungstheorie: Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, 4. Aufl., Konstanz 2014.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, Die Policy Science, in: Oskar Gabriel (Hrsg.), Grundkurs politische Theorie, Hrsg. von Oscar Gabriel, (Böhlau-Studien-Bücher), Köln, Wien 1978, S. 267–288.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, Policy-Analyse, Eine Einführung, Campus Studium 570, Frankfurt am Main 1987.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, Politikimplementations, Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein 1980.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Änderungen des Asyl- und Aufenthaltsrechts seit Januar 2015 mit den Schwerpunkten Asylpaket I und II 2016, <https://www.bundestag.de/resource/blob/424122/05b7770e5d14f459072c61c98ce01672/WD-3-018-16-pdf-data.pdf> (zugegriffen am 16.4.2021).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Ansätze zur Kontrolle von Migration und Flucht aus Ländern der MENA-Region 2015, <https://www.bundestag.de/resource/blob/683024/4428127de11f59243407e9b55b16b9e9/WD-2-156-15-pdf-data.pdf> (zugegriffen am 14.4.2021).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, Beispiele für Freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft 2006,

<https://www.bundestag.de/resource/blob/480084/7a54deeee5135d82f7df678d8456b1ea/wd-5-079-16-pdf-data.pdf>
(zugegriffen am 23.7.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Migrationspaket 2019 und Einstufung sicherer Herkunftsstaaten 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/687652/e4dee3d3ac6a078ce2c1081c6aab90ab/WD-3-285-19-pdf-data.pdf>
(zugegriffen am 13.4.2021).

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Nationale Anti-Doping-Organisationen im internationalen Vergleich 2014, <https://www.bundestag.de/resource/blob/410222/1727fd5be73fdd1fcb91dc2b57492af7/wd-10-083-14-pdf-data.pdf>
(zugegriffen am 23.7.2021).

Wittinger, Michaela, „Europäische Satelliten“: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht, *Europarecht* 2008, 609-626.

Woeckener, Bernd, Marktmacht und externe Effekte, in: Bernd Woeckener (Hrsg.), *Volkswirtschaftslehre, Eine Einführung, 2., überarbeitete und ergänzte Auflage*, Springer-Lehrbuch, Wiesbaden 2013, S. 115–125.

World Anti-Doping Agency, Governance, Funding, Anti-Doping Communit Who We Are, <https://www.wada-ama.org/en/who-we-are> (zugegriffen am 16.6.2021).

Wright, Sonia, *Quantitative methods and statistics, A guide to social research*, Beverly Hills 1979 (zit. als *Wright*).

Young, Oran, Rights, Rules, and resources in World Affairs, in: Oran Young (Hrsg.), *Global governance, Drawing insights from the environmental experience*, Global environmental accords series, Cambridge 1997, S. 1–23.

Zippelius, Reinhold, *Juristische Methodenlehre*, 12. Aufl., Schriftenreihe der juristischen Schulung Band 93: Studium, München 2021.

Zürn, Michael, Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Schriften zur Governance-Forschung Band 1, Baden-Baden 2005, S. 121–146.

Zürn, Michael, Governance in einer sich wandelnden Welt - eine Zwischenbilanz, in: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, 2008, S. 553–580.

Zürn, Michael, Regieren jenseits des Nationalstaates, Globalisierung und Denationalisierung als Chance; mit einem Nachwort zur zweiten Auflage, Edition zweite Moderne, Frankfurt am Main 1998.

Zürn, Michael, Theorie internationale Institutionen, in: Berthold Meyer, Bernhard Moltmann (Hrsg.), Konfliktsteuerung durch Vereinte Nationen und KSZE, Arnoldshainer Texte Band 87, Frankfurt am Main 1994.

Zweigert, Konrad/Kötz, Hein, Einführung in die Rechtsvergleichung, Auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl., Tübingen 1996.

Anhang

I. Anhang 1: Wortlaut Aufenthaltsgesetz a. F. vor März 2020

§ 16 AufenthG a. F. Studium

(1) 1 Einem Ausländer wird zum Zweck des Vollzeitstudiums an einer staatlichen Hochschule, an einer staatlich anerkannten Hochschule oder an einer vergleichbaren Ausbildungseinrichtung eine Aufenthaltserlaubnis nach der Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 21) erteilt, wenn der Ausländer von der Ausbildungseinrichtung zugelassen worden ist. 2 Der Aufenthaltswitz des Studiums umfasst auch studienvorbereitende Maßnahmen und das Absolvieren eines Pflichtpraktikums. 3 Studienvorbereitende Maßnahmen sind

1. der Besuch eines studienvorbereitenden Sprachkurses, wenn der Ausländer zu einem Vollzeitstudium zugelassen worden ist und die Zulassung an den Besuch eines studienvorbereitenden Sprachkurses gebunden ist, und

2. der Besuch eines Studienkollegs oder einer vergleichbaren Einrichtung, wenn die

Annahme zu einem Studienkolleg oder einer vergleichbaren Einrichtung nachgewiesen ist.

4 Ein Nachweis hinreichender Kenntnisse der Ausbildungssprache wird verlangt, wenn die Sprachkenntnisse weder bei der Zulassungsentscheidung geprüft worden sind noch durch die studienvorbereitende Maßnahme erworben werden sollen.

(2) 1 Die Geltungsdauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt bei der Ersterteilung und bei der Verlängerung mindestens ein Jahr und soll zwei Jahre nicht überschreiten. 2 Sie beträgt mindestens zwei Jahre, wenn der Ausländer an einem Unions- oder multilateralen Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teilnimmt oder wenn für ihn eine Vereinbarung zwischen zwei oder mehr Hochschulinrichtungen gilt. 3 Dauert das Studium weniger als zwei Jahre, so wird die Aufenthaltserlaubnis nur für die Dauer des Studiums erteilt. 4 Die Aufenthaltserlaubnis wird verlängert, wenn der Aufenthaltswitz noch nicht erreicht ist und in einem angemessenen Zeitraum noch erreicht werden kann. 5 Zur Prüfung der Frage, ob der Aufenthaltswitz noch erreicht werden kann, kann die aufnehmende Ausbildungseinrichtung beteiligt werden.

(3) 1 Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung, die

insgesamt 120 Tage oder 240 halbe Tage im Jahr nicht überschreiten darf, sowie zur Ausübung studentischer Nebentätigkeiten. 2 Dies gilt nicht während des Aufenthalts zu studienvorbereitenden Maßnahmen im ersten Jahr des Aufenthalts, ausgenommen in der Ferienzeit.

(4) 1 Die Aufenthaltserlaubnis darf zu einem anderen Aufenthaltszweck als dem in Absatz 1 genannten Aufenthaltszweck erteilt oder verlängert werden, wenn das Studium erfolgreich abgeschlossen wurde. 2 Wenn das Studium ohne Abschluss beendet wurde, darf eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen als dem in Absatz 1 genannten Zweck erteilt oder verlängert werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die in § 16b Absatz 2 genannten Fälle oder nach § 17 vorliegen und die Berufsausbildung in einem Beruf erfolgt, für den die Bundesagentur für Arbeit die Feststellung nach § 39 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 getroffen hat, oder wenn ein gesetzlicher Anspruch besteht. 3 Während des Studiums soll in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Aufenthaltszweck als dem in Absatz 1 genannten Aufenthaltszweck nur erteilt oder verlängert werden, sofern ein gesetzlicher Anspruch besteht. 4 § 9 findet keine Anwendung.

(5) 1 Nach erfolgreichem Abschluss des Studiums wird die Aufenthaltserlaubnis bis zu 18 Monate zur Suche einer diesem

Abschluss angemessenen Erwerbstätigkeit verlängert, sofern diese Erwerbstätigkeit nach den Bestimmungen der §§ 18, 19, 19a, 20 und 21 von einem Ausländer aufgenommen werden darf. 2 Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. 3 § 9 findet keine Anwendung.

(6) 1 Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn

1. er von einer staatlichen Hochschule, einer staatlich anerkannten Hochschule oder einer vergleichbaren Ausbildungseinrichtung
a) zum Zweck des Vollzeitstudiums zugelassen worden ist und die Zulassung mit einer Bedingung verbunden ist, die nicht auf den Besuch einer studienvorbereitenden Maßnahme gerichtet ist,

b) zum Zweck des Vollzeitstudiums zugelassen worden ist und die Zulassung mit der Bedingung des Besuchs eines Studienkollegs oder einer vergleichbaren Einrichtung verbunden ist, der Ausländer aber den Nachweis über die Annahme zu einem Studienkolleg oder einer vergleichbaren Einrichtung nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 nicht erbringen kann oder

c) zum Zweck des Teilzeitstudiums zugelassen worden ist,

2. er zur Teilnahme an einem studienvorbereitenden Sprachkurs angenommen worden ist, ohne dass eine Zulassung zum Zweck eines Studiums an einer staatlichen Hochschule, einer staatlich anerkannten

Hochschule oder einer vergleichbaren Ausbildungseinrichtung vorliegt, oder

3. ihm die Zusage eines Betriebs für das Absolvieren eines studienvorbereitenden Praktikums vorliegt.

2 In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 sind Absatz 1 Satz 2 bis 4 und die Absätze 2 bis 5 entsprechend anzuwenden. 3 In den Fällen des Satzes 1 Nummer 2 und 3 sind die Absätze 2, 4 und 5 entsprechend anzuwenden; die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Beschäftigung nur in der Ferienzeit sowie zur Ausübung des Praktikums.

(7) 1 Einem Ausländer kann auch zum Zweck der Studienbewerbung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. 2 Der Aufenthalt als Studienbewerber darf höchstens neun Monate betragen. 3 Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Ausübung einer Beschäftigung und nicht zur Ausübung studentischer Nebentätigkeiten. 4 Absatz 4 Satz 3 ist entsprechend anzuwenden.

(8) Bevor die Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 oder Absatz 6 aus Gründen, die in der Verantwortung der Ausbildungseinrichtung liegen und die der Ausländer nicht zu vertreten hat, zurückgenommen wird, widerrufen wird oder gemäß § 7 Absatz 2 Satz 2 nachträglich befristet wird, ist dem Ausländer die Möglichkeit zu gewähren, die Zulassung bei einer anderen Ausbildungseinrichtung zu beantragen.

(9) 1 Einem Ausländer, der in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union

internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU genießt, kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums erteilt werden, wenn er

1. in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ein Studium begonnen hat,
2. von einer staatlichen Hochschule, einer staatlich anerkannten Hochschule oder einer vergleichbaren Ausbildungseinrichtung im Bundesgebiet zum Zweck des Studiums zugelassen worden ist und

3. einen Teil seines Studiums an dieser Ausbildungseinrichtung durchführen möchte, und er

a) im Rahmen seines Studienprogramms verpflichtet ist, einen Teil seines Studiums an einer Bildungseinrichtung eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union durchzuführen,

b) an einem Austauschprogramm zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder an einem Austauschprogramm der Europäischen Union teilnimmt oder

c) vor seinem Wechsel an die Ausbildungseinrichtung im Bundesgebiet das nach Nummer 1 begonnene Studium mindestens zwei Jahre in dem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union betrieben hat sowie der Aufenthalt zum Zweck des Studiums im Bundesgebiet 360 Tage nicht überschreiten wird.

2 Ein Ausländer, der einen Aufenthaltstitel nach Satz 1 beantragt, hat der zuständigen Behörde Unterlagen zu seiner

akademischen Vorbildung und zum beabsichtigten Studium in Deutschland vorzulegen, die die Fortführung des bisherigen Studiums durch das Studium im Bundesgebiet belegen. 3 Die Aufenthaltserlaubnis wird für die Dauer des Studienteils, der in Deutschland durchgeführt wird, erteilt. 4 Absatz 3 gilt entsprechend. 5 § 9 findet keine Anwendung.

(10) Sofern der Ausländer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, müssen die zur Personensorge berechtigten Personen dem geplanten Aufenthalt zustimmen.

(11) Eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums oder der Studienbewerbung nach den Absätzen 1, 6 und 7 wird nicht erteilt, wenn eine der in § 20 Absatz 6 Nummer 1 bis 3 und 6 bis 8 genannten Voraussetzungen vorliegt.

§ 16 b AufenthG a. F. Teilnahme an Sprachkursen und Schulbesuch

(1) 1 Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an Sprachkursen, die nicht der Studienvorbereitung dienen, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch und in Ausnahmefällen für den Schulbesuch erteilt werden. 2 Eine Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an einem Schüleraustausch kann auch erteilt werden, wenn kein unmittelbarer Austausch erfolgt. 3 Sofern der Ausländer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, müssen die zur

Personensorge berechtigten Personen dem geplanten Aufenthalt zustimmen.

(2) Dient der Schulbesuch nach Absatz 1 Satz 1 einer qualifizierten Berufsausbildung, so berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer von dieser Ausbildung unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden je Woche.

(3) 1 Nach erfolgreichem Abschluss der qualifizierten Berufsausbildung kann die Aufenthaltserlaubnis bis zu zwölf Monate zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes verlängert werden, sofern dieser Arbeitsplatz nach den Bestimmungen der §§ 18 und 21 von einem Ausländer besetzt werden darf. 2 Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. 3 § 9 findet keine Anwendung.

(4) 1 In den Fällen, in denen die Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an einem Sprachkurs, der nicht der Studienvorbereitung dient, oder für den Schulbesuch erteilt wurde, gilt § 16 Absatz 4 Satz 1 und 3 entsprechend. 2 In den Fällen, in denen die Aufenthaltserlaubnis zur Teilnahme an einem Schüleraustausch erteilt wurde, gilt § 16 Absatz 4 Satz 3 entsprechend.

§ 17 AufenthG a. F. Sonstige Ausbildungszwecke

(1) 1 Einem Ausländer kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung erteilt werden,

wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Aus- und Weiterbildung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. 2 Beschränkungen bei der Erteilung der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit sind in die Aufenthaltserlaubnis zu übernehmen. 3 § 16 Absatz 4 Satz 1 und 3 gilt entsprechend.

(2) Handelt es sich um eine qualifizierte Berufsausbildung, berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer von der Berufsausbildung unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden je Woche.

(3) 1 Nach erfolgreichem Abschluss der qualifizierten Berufsausbildung kann die Aufenthaltserlaubnis bis zu einem Jahr zur Suche eines diesem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes, sofern er nach den Bestimmungen der §§ 18 und 21 von Ausländern besetzt werden darf, verlängert werden. 2 Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. 3 § 9 findet keine Anwendung.

§ 17 b AufenthG a. F. Studienbezogenes Praktikum

(1) Einem Ausländer wird eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Praktikums nach der Richtlinie (EU) 2016/801 erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach §

39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 Absatz 1 Nummer 1 oder durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass das Praktikum ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist, und

1. das Praktikum dazu dient, dass sich der Ausländer Wissen, praktische Kenntnisse und Erfahrungen in einem beruflichen Umfeld aneignet,

2. der Ausländer eine Vereinbarung mit einer aufnehmenden Einrichtung über die Teilnahme an einem Praktikum vorlegt, die theoretische und praktische Schulungsmaßnahmen vorsieht und Folgendes enthält:

a) eine Beschreibung des Programms für das Praktikum einschließlich des Bildungsziels oder der Lernkomponenten,

b) die Angabe der Dauer des Praktikums,

c) die Bedingungen der Tätigkeit und der Betreuung des Ausländers,

d) die Arbeitszeiten des Ausländers und

e) das Rechtsverhältnis zwischen dem Ausländer und der aufnehmenden Einrichtung,

3. der Ausländer nachweist, dass er in den letzten zwei Jahren vor der Antragstellung einen Hochschulabschluss erlangt hat, oder nachweist, dass er ein Studium absolviert, das zu einem Hochschulabschluss führt,

4. das Praktikum fachlich und im Niveau dem in Nummer 3 genannten Hochschulabschluss oder Studium entspricht und

5. die aufnehmende Einrichtung sich schriftlich zur Übernahme der Kosten

verpflichtet hat, die öffentlichen Stellen bis zu sechs Monate nach der Beendigung der Praktikumsvereinbarung entstehen für

a) den Lebensunterhalt des Ausländers während eines unerlaubten Aufenthalts im Bundesgebiet und

b) eine Abschiebung des Ausländers.

(2) Die Aufenthaltserlaubnis wird für die vereinbarte Dauer des Praktikums, höchstens jedoch für sechs Monate erteilt.

(3) Sofern der Ausländer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, müssen die zur Personensorge berechtigten Personen dem geplanten Aufenthalt zustimmen.

(4) Einem Ausländer wird eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck eines Praktikums nach der Richtlinie (EU) 2016/801 nicht erteilt, wenn eine der in § 20 Absatz 6 Nummer 1 bis 3 und 6 bis 8 genannten Voraussetzungen vorliegt.

§ 18 d AufenthG a. F. Teilnahme am europäischen Freiwilligendienst

(1) Einem Ausländer wird eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Teilnahme an einem europäischen Freiwilligendienst nach der Richtlinie (EU) 2016/801 erteilt, wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 Absatz 1 Nummer 1 oder durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Teilnahme an einem europäischen Freiwilligendienst ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist

und der Ausländer eine Vereinbarung mit der aufnehmenden Einrichtung vorlegt, die Folgendes enthält:

1. eine Beschreibung des Freiwilligendienstes,

2. Angaben über die Dauer des Freiwilligendienstes und über die Dienstzeiten des Ausländers,

3. Angaben über die Bedingungen der Tätigkeit und der Betreuung des Ausländers,

4. Angaben über die dem Ausländer zur Verfügung stehenden Mittel für Lebensunterhalt und Unterkunft sowie Angaben über Taschengeld, das ihm für die Dauer des Aufenthalts mindestens zur Verfügung steht, und

5. Angaben über die Ausbildung, die der Ausländer gegebenenfalls erhält, damit er die Aufgaben des Freiwilligendienstes ordnungsgemäß durchführen kann.

(2) Der Aufenthaltstitel für den Ausländer wird für die vereinbarte Dauer der Teilnahme am europäischen Freiwilligendienst, höchstens jedoch für ein Jahr erteilt.

(3) Sofern der Ausländer das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, müssen die zur Personensorge berechtigten Personen dem geplanten Aufenthalt zustimmen.

(4) Einem Ausländer wird eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Teilnahme an einem europäischen Freiwilligendienst nach der Richtlinie (EU) 2016/801 nicht erteilt, wenn eine der in § 20 Absatz 6 Nummer 1

bis 3 und 6 bis 8 genannten Voraussetzungen vorliegt.

§ 19 a AufenthG a. F. Blaue Karte EU

(1) Einem Ausländer wird eine Blaue Karte EU nach der Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155 vom 18.6.2009, S. 17) zum Zweck einer seiner Qualifikation angemessenen Beschäftigung erteilt, wenn

1. er

a) einen deutschen, einen anerkannten ausländischen oder einen einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss besitzt oder

b) soweit durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmt, eine durch eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesene vergleichbare Qualifikation besitzt,

2. die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Blaue Karte EU ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 39 erteilt werden kann und

3. er ein Gehalt erhält, das mindestens dem Betrag entspricht, der durch Rechtsverordnung nach Absatz 2 bestimmt ist.

(2) 1 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales kann durch Rechtsverordnung Folgendes bestimmen:

1. die Höhe des Gehalts nach Absatz 1 Nummer 3,

2. Berufe, in denen die einem Hochschulabschluss vergleichbare Qualifikation durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesen werden kann und

3. Berufe, in denen für Angehörige bestimmter Staaten die Erteilung einer Blauen Karte EU zu versagen ist, weil im Herkunftsland ein Mangel an qualifizierten Arbeitnehmern in diesen Berufsgruppen besteht.

2 Rechtsverordnungen nach den Nummern 1 und 2 bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.

(3) 1 Die Blaue Karte EU wird bei erstmaliger Erteilung auf höchstens vier Jahre befristet. 2 Beträgt die Dauer des Arbeitsvertrags weniger als vier Jahre, wird die Blaue Karte EU für die Dauer des Arbeitsvertrags zuzüglich dreier Monate ausgestellt oder verlängert.

(4) Für jeden Arbeitsplatzwechsel eines Inhabers einer Blauen Karte EU ist in den ersten zwei Jahren der Beschäftigung die Erlaubnis durch die Ausländerbehörde erforderlich; die Erlaubnis wird erteilt, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(5) Eine Blaue Karte EU wird nicht erteilt an Ausländer,

1. die die Voraussetzungen nach § 9a Absatz 3 Nummer 1 oder 2 erfüllen,
 2. die einen Antrag auf Feststellung der Voraussetzungen nach § 60 Absatz 5 oder 7 Satz 1 oder nach § 60a Absatz 2 Satz 1 gestellt haben,
 3. deren Einreise in einen Mitgliedstaat der Europäischen Union Verpflichtungen unterliegt, die sich aus internationalen Abkommen zur Erleichterung der Einreise und des vorübergehenden Aufenthalts bestimmter Kategorien von natürlichen Personen, die handels- und investitionsbezogene Tätigkeiten ausüben, herleiten,
 4. die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union als Saisonarbeitnehmer zugelassen wurden,
 5. die im Besitz einer Duldung nach § 60a sind,
 6. die unter die Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. L 18 vom 21.1.1997, S. 1) fallen, für die Dauer ihrer Entsendung nach Deutschland, oder
 7. die auf Grund von Übereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaaten andererseits ein Recht auf freien Personenverkehr genießen, das dem der Unionsbürger gleichwertig ist.
- (6) 1 Dem Inhaber einer Blauen Karte EU ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen,

wenn er mindestens 33 Monate eine Beschäftigung nach Absatz 1 ausgeübt hat und für diesen Zeitraum Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet hat oder Aufwendungen für einen Anspruch auf vergleichbare Leistungen einer Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung oder eines Versicherungsunternehmens nachweist und die Voraussetzungen des § 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, 4 bis 6, 8 und 9 vorliegen und er über einfache Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt vorliegen. 2 § 9 Absatz 2 Satz 2 bis 6 gilt entsprechend. 3 Die Frist nach Satz 1 verkürzt sich auf 21 Monate, wenn der Ausländer über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt.

§ 19b AufenthG a. F. ICT-Karte für unternehmensinternen Transfer

(1) 1 Eine ICT-Karte ist ein Aufenthaltstitel nach der Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers (ABl. L 157 vom 27.5.2014, S. 1) zum Zweck eines unternehmensinternen Transfers eines Ausländers. 2 Ein unternehmensinterner Transfer ist die vorübergehende Abordnung eines Ausländers

1. in eine inländische Niederlassung des Unternehmens, dem der Ausländer

angehört, wenn das Unternehmen seinen Sitz außerhalb der Europäischen Union hat, oder

2. in eine inländische Niederlassung eines anderen Unternehmens der Unternehmensgruppe, zu der auch dasjenige Unternehmen mit Sitz außerhalb der Europäischen Union gehört, dem der Ausländer angehört.

(2) 1 Einem Ausländer wird die ICT-Karte erteilt, wenn

1. er in der aufnehmenden Niederlassung als Führungskraft oder Spezialist tätig wird,

2. er dem Unternehmen oder der Unternehmensgruppe unmittelbar vor Beginn des unternehmensinternen Transfers seit mindestens sechs Monaten und für die Zeit des Transfers ununterbrochen angehört,

3. der unternehmensinterne Transfer mehr als 90 Tage dauert,

4. die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat, oder durch Rechtsverordnung nach § 42 Absatz 1 Nummer 1 oder durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die ICT-Karte ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden kann,

5. der Ausländer einen für die Dauer des unternehmensinternen Transfers gültigen Arbeitsvertrag und erforderlichenfalls ein Abordnungsschreiben vorweist, worin enthalten sind:

a) Einzelheiten zu Ort, Art, Entgelt und zu sonstigen Arbeitsbedingungen für die

Dauer des unternehmensinternen Transfers sowie

b) der Nachweis, dass der Ausländer nach Beendigung des unternehmensinternen Transfers in eine außerhalb der Europäischen Union ansässige Niederlassung des gleichen Unternehmens oder der gleichen Unternehmensgruppe zurückkehren kann und

6. er seine berufliche Qualifikation nachweist.

2 Führungskraft im Sinne dieses Gesetzes ist eine in einer Schlüsselposition beschäftigte Person, die in erster Linie die aufnehmende Niederlassung leitet und die hauptsächlich unter der allgemeinen Aufsicht des Leitungsorgans oder der Anteilseigner oder gleichwertiger Personen steht oder von ihnen allgemeine Weisungen erhält. 3 Diese Position schließt die Leitung der aufnehmenden Niederlassung oder einer Abteilung oder Unterabteilung der aufnehmenden Niederlassung, die Überwachung und Kontrolle der Arbeit des sonstigen Aufsicht führenden Personals und der Fach- und Führungskräfte sowie die Befugnis zur Empfehlung einer Anstellung, Entlassung oder sonstigen personellen Maßnahme ein. 4 Spezialist im Sinne dieses Gesetzes ist, wer über unerlässliche Spezialkenntnisse über die Tätigkeitsbereiche, die Verfahren oder die Verwaltung der aufnehmenden Niederlassung, ein hohes Qualifikationsniveau sowie angemessene Berufserfahrung verfügt.

(3) 1 Die ICT-Karte wird einem Ausländer auch erteilt, wenn

1. er als Trainee im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers tätig wird und
2. die in Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 bis 5 genannten Voraussetzungen vorliegen.

2 Trainee im Sinne dieses Gesetzes ist, wer über einen Hochschulabschluss verfügt, ein Traineeprogramm absolviert, das der beruflichen Entwicklung oder der Fortbildung in Bezug auf Geschäftstechniken und -methoden dient, und entlohnt wird.

(4) 1 Die ICT-Karte wird erteilt

1. bei Führungskräften und bei Spezialisten für die Dauer des Transfers, höchstens jedoch für drei Jahre und
2. bei Trainees für die Dauer des Transfers, höchstens jedoch für ein Jahr.

2 Durch eine Verlängerung der ICT-Karte dürfen die in Satz 1 genannten Höchstfristen nicht überschritten werden.

(5) Die ICT-Karte wird nicht erteilt, wenn der Ausländer

1. auf Grund von Übereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaaten andererseits ein Recht auf freien Personenverkehr genießt, das dem der Unionsbürger gleichwertig ist,
2. in einem Unternehmen mit Sitz in einem dieser Drittstaaten beschäftigt ist oder
3. im Rahmen seines Studiums ein Praktikum absolviert.

(6) Die ICT-Karte wird darüber hinaus nicht erteilt, wenn

1. die aufnehmende Niederlassung hauptsächlich zu dem Zweck gegründet wurde, die Einreise von unternehmensintern transferierten Arbeitnehmern zu erleichtern,
2. sich der Ausländer im Rahmen der in der Richtlinie 2014/66/EU vorgesehenen Möglichkeiten der Einreise und des Aufenthalts in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Rahmen des Transfers länger in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten wird als im Bundesgebiet oder
3. der Antrag vor Ablauf von sechs Monaten seit dem Ende des letzten Aufenthalts des Ausländers zum Zweck des unternehmensinternen Transfers im Bundesgebiet gestellt wird.

§ 20 AufenthG a. F. Forschung

(1) 1 Einem Ausländer wird eine Aufenthaltserlaubnis nach der Richtlinie (EU) 2016/801 zum Zweck der Forschung erteilt, wenn

1. er
 - a) eine wirksame Aufnahmevereinbarung oder einen entsprechenden Vertrag zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer Forschungseinrichtung abgeschlossen hat, die für die Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher im Bundesgebiet anerkannt ist oder
 - b) eine wirksame Aufnahmevereinbarung oder einen entsprechenden Vertrag mit

einer Forschungseinrichtung abgeschlossen hat, die Forschung betreibt, und

2. die Forschungseinrichtung sich schriftlich zur Übernahme der Kosten verpflichtet hat, die öffentlichen Stellen bis zu sechs Monate nach der Beendigung der Aufnahmevereinbarung entstehen für

a) den Lebensunterhalt des Ausländers während eines unerlaubten Aufenthalts in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union und

b) eine Abschiebung des Ausländers.

2 In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 Buchstabe a ist die Aufenthaltserlaubnis innerhalb von 60 Tagen nach Antragstellung zu erteilen.

(2) 1 Von dem Erfordernis des Absatzes 1 Nr. 2 soll abgesehen werden, wenn die Tätigkeit der Forschungseinrichtung überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert wird. 2 Es kann davon abgesehen werden, wenn an dem Forschungsvorhaben ein besonderes öffentliches Interesse besteht. 3 Auf die nach Absatz 1 Nr. 2 abgegebenen Erklärungen sind § 66 Abs. 5, § 67 Abs. 3 sowie § 68 Abs. 2 Satz 2 und 3 und Abs. 4 entsprechend anzuwenden.

(3) Die Forschungseinrichtung kann die Erklärung nach Absatz 1 Nr. 2 auch gegenüber der für ihre Anerkennung zuständigen Stelle allgemein für sämtliche Ausländer abgeben, denen auf Grund einer mit ihr geschlossenen Aufnahmevereinbarung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.

(4) 1 Die Aufenthaltserlaubnis wird für mindestens ein Jahr erteilt. 2 Nimmt der Ausländer an einem Unions- oder multilateralen Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teil, so wird die Aufenthaltserlaubnis für mindestens zwei Jahre erteilt. 3 Wenn das Forschungsvorhaben in einem kürzeren Zeitraum durchgeführt wird, wird die Aufenthaltserlaubnis abweichend von den Sätzen 1 und 2 auf die Dauer des Forschungsvorhabens befristet; die Frist beträgt in den Fällen des Satzes 2 mindestens ein Jahr.

(5) 1 Eine Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 berechtigt zur Aufnahme der Forschungstätigkeit bei der in der Aufnahmevereinbarung bezeichneten Forschungseinrichtung und zur Aufnahme von Tätigkeiten in der Lehre. 2 Änderungen des Forschungsvorhabens während des Aufenthalts führen nicht zum Wegfall dieser Berechtigung.

(6) Absatz 1 gilt nicht für Ausländer,

1. die sich in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhalten, weil sie einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder auf Gewährung subsidiären Schutzes im Sinne der Richtlinie 2004/83/EG oder auf Zuerkennung internationalen Schutzes im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU gestellt haben, oder die in einem Mitgliedstaat internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU genießen,

2. die sich im Rahmen einer Regelung zum vorübergehenden Schutz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union aufhalten,
 3. deren Abschiebung in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgesetzt wurde,
 4. deren Forschungstätigkeit Bestandteil eines Promotionsstudiums ist,
 5. die von einer Forschungseinrichtung in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union an eine deutsche Forschungseinrichtung als Arbeitnehmer entsandt werden,
 6. die eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt - EU oder einen Aufenthaltstitel, der durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union auf der Grundlage der Richtlinie 2003/109/EG erteilt wurde, besitzen,
 7. die auf Grund von Übereinkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittstaaten andererseits ein Recht auf freien Personenverkehr genießen, das dem der Unionsbürger gleichwertig ist oder
 8. die eine Blaue Karte EU nach § 19a oder einen Aufenthaltstitel, der durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union auf Grundlage der Richtlinie 2009/50/EG erteilt wurde, besitzen.
- (7) 1 Nach Abschluss der Forschungstätigkeit wird die Aufenthaltserlaubnis um bis zu neun Monate zur Suche einer der Qualifikation des Forschers entsprechenden

Erwerbstätigkeit verlängert, sofern der Abschluss von der aufnehmenden Einrichtung bestätigt wurde und diese Erwerbstätigkeit nach den Bestimmungen der §§ 18, 19, 19a, 20 und 21 von einem Ausländer aufgenommen werden darf. 2 Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt während dieses Zeitraums zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(8) 1 Einem Ausländer, der in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union internationalen Schutz im Sinne der Richtlinie 2011/95/EU genießt, kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Forschung erteilt werden, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllt sind und er sich mindestens zwei Jahre nach Erteilung der Schutzberechtigung in diesem Mitgliedstaat aufgehalten hat. 2 Absatz 5 gilt entsprechend.

§ 39 AufenthG a. F. Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung

(1) 1 Ein Aufenthaltstitel, der einem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, kann nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden, soweit durch Rechtsverordnung nicht etwas anderes bestimmt ist. 2 Die Zustimmung kann erteilt werden, wenn dies in zwischenstaatlichen Vereinbarungen, durch ein Gesetz oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist.

(2) 1 Die Bundesagentur für Arbeit kann der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18

oder einer Blauen Karte EU nach § 19a zustimmen, wenn

1. a) sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige, nicht ergeben und

b) für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen oder

2. sie durch Prüfung nach Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a und b für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist,

und der Ausländer nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt wird. 2 Für die Beschäftigung stehen deutsche Arbeitnehmer und diesen gleichgestellte Ausländer auch dann zur Verfügung, wenn sie nur mit Förderung der Agentur für Arbeit vermittelt werden können. 3 Der Arbeitgeber, bei dem ein Ausländer beschäftigt werden soll oder beschäftigt ist, der dafür eine Zustimmung benötigt oder erhalten hat, hat der Bundesagentur für Arbeit Auskunft über

Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen.

(3) Absatz 2 gilt auch, wenn bei Aufenthalten zu anderen Zwecken nach den Abschnitten 3, 5 oder 7 eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung einer Beschäftigung erforderlich ist.

(4) Die Zustimmung kann die Dauer und die berufliche Tätigkeit festlegen sowie die Beschäftigung auf bestimmte Betriebe oder Bezirke beschränken.

(5) Die Bundesagentur für Arbeit kann der Erteilung einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 zustimmen, wenn sich durch die Beschäftigung des Ausländers nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nicht ergeben.

(6) 1 Die Absätze 2 und 4 gelten für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis zum Zweck der Saisonbeschäftigung entsprechend. 2 Im Übrigen sind die für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit geltenden Rechtsvorschriften auf die Arbeitserlaubnis anzuwenden, soweit durch Gesetz oder Rechtsverordnung nichts anderes bestimmt ist. 3 Die Bundesagentur für Arbeit kann für die Zustimmung zur Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Saisonbeschäftigung und für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis zum Zweck der Saisonbeschäftigung am Bedarf orientierte Zulassungszahlen festlegen.

§ 15 a BeschV a. F. Saisonabhängige Beschäftigung

(1) 1 Ausländerinnen und Ausländern, die auf Grund einer Absprache der Bundesagentur für Arbeit mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes über das Verfahren und die Auswahl zum Zweck der Saisonbeschäftigung nach der Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 375) vermittelt worden sind, kann die Bundesagentur für Arbeit zur Ausübung einer saisonabhängigen Beschäftigung von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich in der Land- und Forstwirtschaft, im Gartenbau, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken.

1. eine Arbeitserlaubnis für die Dauer von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen mit Vorrangprüfung erteilen, wenn es sich um Staatsangehörige eines in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 genannten Staates handelt, oder

2. eine Zustimmung mit Vorrangprüfung erteilen, wenn

a) die Aufenthaltsdauer mehr als 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen beträgt oder

b) es sich um Staatsangehörige eines in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 genannten Staates handelt

2 Die saisonabhängige Beschäftigung eines Ausländers oder einer Ausländerin darf sechs Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten nicht überschreiten. 3 Die Dauer der saisonabhängigen Beschäftigung darf den Gültigkeitszeitraum des Reisedokuments nicht überschreiten. 4 Im Fall des § 39 Nummer 11 der Aufenthaltsverordnung gilt die Zustimmung als erteilt, bis über sie entschieden ist. 5 Ausländerinnen und Ausländern, die in den letzten fünf Jahren mindestens einmal als Saisonbeschäftigte im Bundesgebiet tätig waren, sind im Rahmen der durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegten Zahl der Arbeitserlaubnisse und Zustimmungen bevorrechtigt zu berücksichtigen. 6 Der Zeitraum für die Beschäftigung von Saisonbeschäftigten ist für einen Betrieb auf acht Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten begrenzt. 7 Satz 5 gilt nicht für Betriebe des Obst-, Gemüse-, Wein-, Hopfen- und Tabakanbaus.

(2) 1 Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis oder der Zustimmung setzt voraus, dass

1. der Nachweis über ausreichenden Krankenversicherungsschutz erbracht wird,

2. der oder dem Saisonbeschäftigten eine angemessene Unterkunft zur Verfügung steht und

3. ein konkretes Arbeitsplatzangebot oder ein gültiger Arbeitsvertrag vorliegt, in dem insbesondere festgelegt sind

- a) der Ort und die Art der Arbeit,
- b) die Dauer der Beschäftigung,
- c) die Vergütung,
- d) die Arbeitszeit pro Woche oder Monat,
- e) die Dauer des bezahlten Urlaubs,
- f) gegebenenfalls andere einschlägige Arbeitsbedingungen und
- g) falls möglich, der Zeitpunkt des Beginns der Beschäftigung.

2 Stellt der Arbeitgeber der oder dem Saisonbeschäftigten eine Unterkunft zur Verfügung, so muss der Mietzins angemessen sein und darf nicht vom Lohn einbehalten werden. 3 In diesem Fall muss der oder die Saisonbeschäftigte einen Mietvertrag erhalten, in dem die Mietbedingungen festgelegt sind. 4 Der Arbeitgeber hat der Bundesagentur für Arbeit jeden Wechsel der Unterkunft des oder der Saisonbeschäftigten unverzüglich anzuzeigen.

(3) 1 Die Arbeitserlaubnis oder die Zustimmung ist zu versagen oder zu entziehen, wenn

1. sich die Ausländerin oder der Ausländer bereits im Bundesgebiet aufhält, es sei denn, die Einreise ist zur Aufnahme der Saisonbeschäftigung erfolgt oder die Arbeitserlaubnis oder die Zustimmung wird für eine an eine Saisonbeschäftigung anschließende weitere Saisonbeschäftigung beantragt,

2. der oder die Saisonbeschäftigte einen Antrag nach Artikel 16a des Grundgesetzes gestellt hat oder um internationalen Schutz gemäß der Richtlinie 2011/95/EU nachsucht; § 55 Absatz 2 des Asylgesetzes bleibt unberührt,

3. der oder die Saisonbeschäftigte den aus einer früheren Entscheidung über die Zulassung zur Saisonbeschäftigung erwachsenen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist,

4. über das Unternehmen des Arbeitgebers ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde, das auf Auflösung des Unternehmens und Abwicklung des Geschäftsbetriebs gerichtet ist,

5. das Unternehmen des Arbeitgebers im Rahmen der Durchführung eines Insolvenzverfahrens aufgelöst wurde und der Geschäftsbetrieb abgewickelt wurde,

6. die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens über das Vermögen des Unternehmens des Arbeitgebers mangels Masse abgelehnt wurde und der Geschäftsbetrieb eingestellt wurde oder

7. das Unternehmen des Arbeitgebers keine Geschäftstätigkeit ausübt.

2 Die Arbeitserlaubnis oder die Zustimmung ist zu versagen, wenn die durch die Bundesagentur für Arbeit festgelegte Zahl der Arbeitserlaubnisse und Zustimmungen für den maßgeblichen Zeitraum erreicht ist.

3 § 39 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes bleibt unberührt.

(4) Die Arbeitserlaubnis ist vom Arbeitgeber bei der Bundesagentur für Arbeit zu beantragen.

(5) Bei einer ein- oder mehrmaligen Verlängerung des Beschäftigungsverhältnisses bei demselben oder einem anderen Arbeitgeber kann eine weitere Arbeitserlaubnis erteilt werden, soweit die in Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 genannte Höchstdauer nicht überschritten wird.

(6) Die Arbeitserlaubnis und die Zustimmung werden ohne Vorrangprüfung erteilt, soweit die Bundesagentur für Arbeit eine am Bedarf orientierte Zulassungszahl nach § 39 Absatz 6 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes festgelegt hat

II. Anhang 2: Fragebögen

1. Fragebogen deutsch

Fragebogen

Felicitas Ernst, Universität Konstanz

Die Steuerungsfähigkeit der EU RL zur legalen Migration in Deutschland

Einrichtung:

Befragten Nummer:

Befragten Nummer

Einrichtung:

Felicitas Ernst

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht

Universität Konstanz

Tel.: +49 (0)7531 88 4367

e-mail: felicitas.ernst@uni-konstanz.de

I. Allgemein

1. Woher kommen sie?

<input type="checkbox"/> Afghanistan	<input type="checkbox"/> Marokko
<input type="checkbox"/> Albanien	<input type="checkbox"/> Nigeria
<input type="checkbox"/> Algerien	<input type="checkbox"/> Nord Mazedonien
<input type="checkbox"/> Armenien	<input type="checkbox"/> Pakistan
<input type="checkbox"/> Aserbaidshan	<input type="checkbox"/> Republik Moldau
<input type="checkbox"/> Äthiopien	<input type="checkbox"/> Russland
<input type="checkbox"/> Gambia	<input type="checkbox"/> Serbien
<input type="checkbox"/> Georgien	<input type="checkbox"/> Somalia
<input type="checkbox"/> Ghana	<input type="checkbox"/> Sudan
<input type="checkbox"/> Guinea	<input type="checkbox"/> Türkei
<input type="checkbox"/> Irak	<input type="checkbox"/> Ukraine
<input type="checkbox"/> Iran	<input type="checkbox"/> Anderes:
<input type="checkbox"/> Kamerun	
<input type="checkbox"/> Kosovo	

2. Wie alt sind sie?

<input type="checkbox"/> 0-15 Jahre	<input type="checkbox"/> 15-18 Jahre	<input type="checkbox"/> 18-25 Jahre
<input type="checkbox"/> 25-35 Jahre	<input type="checkbox"/> 35-65 Jahre	<input type="checkbox"/> 65+ Jahre

II. Beruf

1. Welchen Beruf hatten sie vor Ihrer Einreise nach Deutschland?

<input type="checkbox"/> Student	<input type="checkbox"/> Schüler
<input type="checkbox"/> Wissenschaftler/Lehrer/ wissenschaftlicher Mitarbeiter*in	<input type="checkbox"/> Landwirtschaft oder Forstwirtschaft
<input type="checkbox"/> Tourismusbranche	<input type="checkbox"/> Gastronomie oder Hotelgewerbe
<input type="checkbox"/> Obst- und Gemüseverarbeitung	<input type="checkbox"/> Sägewerk
<input type="checkbox"/> Keine berufliche Tätigkeit	<input type="checkbox"/> Trainee _____
<input type="checkbox"/> akademischer Forscher	<input type="checkbox"/> Andere:

2. Wie hoch war Ihr Einkommen im Monat?

<input type="checkbox"/> 0 €	<input type="checkbox"/> 1-100€
<input type="checkbox"/> 100-400€	<input type="checkbox"/> 400-800€
<input type="checkbox"/> 800-4000€	<input type="checkbox"/> 4000 +€
<input type="checkbox"/> Heimatwährung:	

3. Würden sie Berufe im Bereich: Landwirtschaft oder Forstwirtschaft (z. B. Erntehelfer), Gastronomie oder Hotelgewerbe (z. B. Koch), Obst- und Gemüseverarbeitung, Sägewerk, annehmen, um nach Deutschland zu kommen?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

III. Reise

1. Warum haben sie Ihre Heimat verlassen?

<input type="checkbox"/> Arbeitssuche	<input type="checkbox"/> Studium
<input type="checkbox"/> Ausbildung	<input type="checkbox"/> Familienzusammenführung
<input type="checkbox"/> Schüleraustausch/Freiwilligendienst/ Au-pair, Praktikum	<input type="checkbox"/> Krieg
<input type="checkbox"/> Verfolgung	<input type="checkbox"/> Anderer Grund:

2. Warum sind Sie nach Deutschland gekommen?

<input type="checkbox"/> Arbeitssuche	<input type="checkbox"/> Studium
<input type="checkbox"/> Ausbildung	<input type="checkbox"/> Familienzusammenführung
<input type="checkbox"/> Schüleraustausch/Freiwilligendienst/ Au-pair, Praktikum	<input type="checkbox"/> Krieg
<input type="checkbox"/> Verfolgung	<input type="checkbox"/> Anderer Grund:

3. Glauben sie, die anderen Personen in Ihrer Unterkunft sind aus ähnlichen Gründen nach Deutschland gekommen?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

4. In welchem Land gibt es ähnliche Probleme wie in Ihrem Ausreiseland?

<input type="checkbox"/> Afghanistan	<input type="checkbox"/> Marokko
<input type="checkbox"/> Albanien	<input type="checkbox"/> Nigeria
<input type="checkbox"/> Algerien	<input type="checkbox"/> Nord Mazedonien
<input type="checkbox"/> Armenien	<input type="checkbox"/> Pakistan
<input type="checkbox"/> Aserbaidshan	<input type="checkbox"/> Republik Moldau
<input type="checkbox"/> Äthiopien	<input type="checkbox"/> Russland
<input type="checkbox"/> Gambia	<input type="checkbox"/> Serbien
<input type="checkbox"/> Georgien	<input type="checkbox"/> Somalia
<input type="checkbox"/> Ghana	<input type="checkbox"/> Sudan
<input type="checkbox"/> Guinea	<input type="checkbox"/> Türkei
<input type="checkbox"/> Irak	<input type="checkbox"/> Ukraine
<input type="checkbox"/> Iran	<input type="checkbox"/> Anderes:
<input type="checkbox"/> Kamerun	<input type="checkbox"/> Weiß nicht
<input type="checkbox"/> Kosovo	<input type="checkbox"/> In keinem von Diesen

5. Glauben sie, die Gründe für eine Ausreise ist in den aufgelisteten Staaten ähnlich?

<input type="checkbox"/> Sehr ähnlich	<input type="checkbox"/> ähnlich	<input type="checkbox"/> Weniger ähnlich	<input type="checkbox"/> Überhaupt nicht ähnlich
---------------------------------------	----------------------------------	--	--

IV. Aufenthaltsdauer

1. Konnten sie vor Einreise nach Deutschland eine dieser Sprachen auf B2 Niveau?

<input type="checkbox"/> englisch	<input type="checkbox"/> deutsch
<input type="checkbox"/> Andere:	<input type="checkbox"/> keine

2. Möchten sie für immer in Deutschland bleiben?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

3. Würden sie für Arbeit zwischen Ihrem Herkunftsstaat und Deutschland reisen und nur ein paar Monate pro Jahr in Deutschland arbeiten?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

4. Wie lange möchten sie mindestens in Deutschland bleiben, wenn sie in diesem Zeitraum garantiert Arbeit hätten?

<input type="checkbox"/> 3 Monate	<input type="checkbox"/> 6 Monate
<input type="checkbox"/> Bis 1 Jahr	<input type="checkbox"/> Bis 2 Jahre
<input type="checkbox"/> Bis 4 Jahre	<input type="checkbox"/> Mehr als 5 Jahre

5. Haben sie einen Aufenthaltstitel in einem anderen EU Land? Oder können sie diesen erreichen?

<input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> Ja: Asyl oder Subsidiärer Schutz
<input type="checkbox"/> Ja: Familiennachzug	<input type="checkbox"/> Ja: Anderer:

V. Bildung

1. Welche Bildung haben sie?

<input type="checkbox"/> keine	<input type="checkbox"/> 4 Jahre (Grundschule)
<input type="checkbox"/> 9/10 Jahre (Hauptschule)	<input type="checkbox"/> 10 Jahre (Realschule)
<input type="checkbox"/> 12/13 Jahre (Gymnasium)	<input type="checkbox"/> Studium
<input type="checkbox"/> Fachausbildung	<input type="checkbox"/> Andere:

2. Haben sie ein Zeugnis über Ihre Bildung?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

3. Wird Ihr Zeugnis in Deutschland anerkannt?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
<input type="checkbox"/> Weiß nicht	

4. Würden sie eine Weiterbildung in Deutschland machen, damit Ihr Zeugnis anerkannt wird?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

VI. Familie

1. Lebt Ihr Ehegatte, ein Kind von Ihnen oder leben Ihre Eltern in Deutschland?

<input type="checkbox"/> Eltern	<input type="checkbox"/> Kinder
<input type="checkbox"/> Ehegatte	<input type="checkbox"/> niemand

VII. Legale Zugangswege

1. Kannten sie den europäischen Freiwilligendienst oder Au-pair Dienst vor Ihrer Einreise?

<input type="checkbox"/> europäischen Freiwilligendienst	<input type="checkbox"/> Au-pair Dienst
<input type="checkbox"/> keinen	

2. Kannten sie die EU Blue Card vor Ihrer Einreise?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

3. Kannten sie die Möglichkeit der Saisonarbeit in Deutschland vor Ihrer Einreise?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

4. Kannten Sie vor Ihrer Einreise die Möglichkeit in Deutschland ein Studium oder eine Ausbildung zu machen?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

5. Kannten sie die gerade genannten Möglichkeiten. Aber waren diese keine Möglichkeit für sie?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

6. Konnten sie vor Ihrer Einreise Kontakt zu deutschen Unternehmen oder Universitäten aufnehmen?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> Nein, warum:
-----------------------------	---------------------------------------

7. Waren sie vor Ihrer Einreise nach Deutschland bei einer deutschen Botschaft, oder andren EU Botschaft, um sich zu informieren?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
<input type="checkbox"/> EU Botschaft von:	

8. Hat Ihr Abreitgeber sie über legale Migrationswege informiert?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

9. Haben sie sich woanders über legale Migrationswege nach Deutschland informiert?

<input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/> Ja, bei:
-------------------------------	-----------------------------------

10. Kannten sie die legalen Möglichkeiten, wussten aber nicht was sie tun müssen?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

11. Hatten sie zu wenige Informationen oder haben sie die Informationen nicht verstanden?

<input type="checkbox"/> zu <u>wenige</u> Informationen	<input type="checkbox"/> <u>nicht</u> verstanden
<input type="checkbox"/> Genügend Informationen vorhanden	

12. War der Aufwand ein Visum zu beantragen zu hoch?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

13. Wie viel hat Ihre Reise nach Deutschland gekostet?

--

14. Hatten sie zu wenige Optionen, um legal nach Deutschland zu kommen?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

15. Haben sie keinen Antrag auf ein Visum gestellt, weil sie denken, dass dieser abgelehnt worden wäre?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

16. Halten sie es für ein Verbrechen illegal in einen Staat einzureisen?

<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> nein
-----------------------------	-------------------------------

17. Wenn sie nochmal nach Deutschland kommen würden, wie würden sie einreisen?

<input type="checkbox"/> legal	<input type="checkbox"/> illegal
--------------------------------	----------------------------------

18. Wer hat Ihnen geraten einen Asylantrag in Deutschland zu stellen?

--

19. Was soll Deutschland tun, damit mehr Menschen legal nach Deutschland einreisen können?

--

2. Fragebogen englisch

Questionnaire

Felicitas Ernst, University of Konstanz

The regulation of migration by the EU directives for legal migration

Refugee facility:

Respondent number:

Respondent number:

Refugee facility:

Felicitas Ernst

Research assistant

Chair for public law, EU- law and public international law

University of Konstanz

Tel.: +49 (0)7531 88 4367

e-mail: felicitas.ernst@uni-konstanz.de

I. General

1. Where are you from?

<input type="checkbox"/> Afghanistan	<input type="checkbox"/> Morocco
<input type="checkbox"/> Albania	<input type="checkbox"/> Nigeria
<input type="checkbox"/> Algeria	<input type="checkbox"/> North Macedonia
<input type="checkbox"/> Armenia	<input type="checkbox"/> Pakistan
<input type="checkbox"/> Azerbaijan	<input type="checkbox"/> Moldova
<input type="checkbox"/> Ethiopia	<input type="checkbox"/> Russia
<input type="checkbox"/> Gambia	<input type="checkbox"/> Serbia
<input type="checkbox"/> Georgia	<input type="checkbox"/> Somalia
<input type="checkbox"/> Ghana	<input type="checkbox"/> Sudan
<input type="checkbox"/> Guinea	<input type="checkbox"/> Turkey
<input type="checkbox"/> Irak	<input type="checkbox"/> Ukraine
<input type="checkbox"/> Iran	<input type="checkbox"/> Other:
<input type="checkbox"/> Cameroon	
<input type="checkbox"/> Kosovo	

2. How old are you?

<input type="checkbox"/> 0-15 years	<input type="checkbox"/> 15-18 years	<input type="checkbox"/> 18-25 years
<input type="checkbox"/> 25-35 years	<input type="checkbox"/> 35-65 years	<input type="checkbox"/> 65+ years

II. profession

1. What was your job before you came to Germany?

<input type="checkbox"/> student	<input type="checkbox"/> pupil
<input type="checkbox"/> research assistant/ teacher/ scientist	<input type="checkbox"/> agriculture or forest management
<input type="checkbox"/> tourism industry	<input type="checkbox"/> gastronomy or hotel industry
<input type="checkbox"/> fruit- and vegetable processing	<input type="checkbox"/> sawmill
<input type="checkbox"/> no job	<input type="checkbox"/> trainee _____
<input type="checkbox"/> academic scientist	<input type="checkbox"/> other:

2. What was your monthly income?

<input type="checkbox"/> 0 €	<input type="checkbox"/> 1-100€
<input type="checkbox"/> 100-400€	<input type="checkbox"/> 400-800€
<input type="checkbox"/> 800-4000€	<input type="checkbox"/> 4000 +€
<input type="checkbox"/> home currency:	

3. Would you work in the field of agriculture or forest management (for example harvester), gastronomy or hotel industry(for example chef), fruit- and vegetable processing or sawmill to stay in Germany?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

III. journey

1. Why did you leave your home country?

<input type="checkbox"/> job search	<input type="checkbox"/> studies
<input type="checkbox"/> education	<input type="checkbox"/> family reunification
<input type="checkbox"/> student exchange/ voluntary service/ Au-pair/ internship	<input type="checkbox"/> war
<input type="checkbox"/> persecution	<input type="checkbox"/> other reasons:

2. Why did you go to Germany?

<input type="checkbox"/> job search	<input type="checkbox"/> studies
<input type="checkbox"/> professional training	<input type="checkbox"/> family reunification
<input type="checkbox"/> student exchange/ voluntary service/ Au-pair/ internship	<input type="checkbox"/> war
<input type="checkbox"/> persecution	<input type="checkbox"/> other reasons:

3. Do you think the people in your refugee facility had the same reasons to go to Germany?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

4. In which country the people have the same problems as in your home country?

<input type="checkbox"/> Afghanistan	<input type="checkbox"/> Morocco
<input type="checkbox"/> Albania	<input type="checkbox"/> Nigeria
<input type="checkbox"/> Algeria	<input type="checkbox"/> North Macedonia
<input type="checkbox"/> Armenia	<input type="checkbox"/> Pakistan
<input type="checkbox"/> Azerbaijan	<input type="checkbox"/> Moldova
<input type="checkbox"/> Ethiopia	<input type="checkbox"/> Russia
<input type="checkbox"/> Gambia	<input type="checkbox"/> Serbia
<input type="checkbox"/> Georgia	<input type="checkbox"/> Somalia
<input type="checkbox"/> Ghana	<input type="checkbox"/> Sudan
<input type="checkbox"/> Guinea	<input type="checkbox"/> Turkey
<input type="checkbox"/> Irak	<input type="checkbox"/> Ukraine
<input type="checkbox"/> Iran	<input type="checkbox"/> other:
<input type="checkbox"/> Cameroon	
<input type="checkbox"/> Kosovo	

5. Do you think the reasons for leaving the home country are similar in the listed countries?

<input type="checkbox"/> very similar	<input type="checkbox"/> similar	<input type="checkbox"/> less similar	<input type="checkbox"/> not similar
---------------------------------------	----------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------------

IV. Length of stay

1. Could you speak one of the following languages on a B2 level before you came to Germany?

<input type="checkbox"/> English	<input type="checkbox"/> German
<input type="checkbox"/> other:	<input type="checkbox"/> none

2. Would you like to stay in Germany forever?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

3. Would you travel between your home country and Germany to work in Germany for a few months every year?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

4. How long would you like to stay at least in Germany, If you could work in this period?

<input type="checkbox"/> 3 month	<input type="checkbox"/> 6 month
<input type="checkbox"/> up to 1 year	<input type="checkbox"/> up to 2 years
<input type="checkbox"/> up to 4 years	<input type="checkbox"/> more than 5 years

5. Do you have a residence permit for another EU country? Or can you get one?

<input type="checkbox"/> no	<input type="checkbox"/> yes: asylum or subsidiary protection
<input type="checkbox"/> yes: family reunification	<input type="checkbox"/> yes: Other:

V. Education

1. Which education do you have?

<input type="checkbox"/> none	<input type="checkbox"/> 4 years(Grundschule)
<input type="checkbox"/> 9/10 years (Hauptschule)	<input type="checkbox"/> 10 years (Realschule)
<input type="checkbox"/> 12/13 years (Gymnasium)	<input type="checkbox"/> study
<input type="checkbox"/> professional training	<input type="checkbox"/> other:

2. Do you have a certificate about it?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

3. Will your certificates be recognised in Germany?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
<input type="checkbox"/> I do not know	

4. Would you do further training in Germany to get your certificates recognised?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

VI. family

1. Do your husband/wife, children or your parents live in Germany?

<input type="checkbox"/> husband/ wife	<input type="checkbox"/> children
<input type="checkbox"/> parents	<input type="checkbox"/> nobody

VII. Legal migration path

1. Did you know the European voluntary service or the Au-pair service before you came to Europe?

<input type="checkbox"/> european voluntary service	<input type="checkbox"/> au-pair service
<input type="checkbox"/> none	

2. Did you know the EU Blue Card before you came to Europe?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

3. Did you know the possibility of seasonal working in Germany before you came to Europe?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

4. Did you know the possibility to study or do professional training in Germany before you came to Europe?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

5. Did you know the listed possibilities before you came to Germany? But did you think that these are no possibilities for you?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

6. Could you contact german companies or universities before you came to Germany?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no, because:
------------------------------	---------------------------------------

7. Did you go to a German embassy or another EU Country embassy to inform yourself about migration?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
<input type="checkbox"/> EU embassy from:	

8. Did your employer informed you about legal migration path?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

9. Did you inform yourself about legal migration in another place?

<input type="checkbox"/> yes, at:	<input type="checkbox"/> no
-----------------------------------	-----------------------------

10. Did you know legal migration path but did not know what to do?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

11. Did you have too little information or did you not understand the information?

<input type="checkbox"/> too little information	<input type="checkbox"/> did not understand the information
<input type="checkbox"/> enough information	

12. Was the expense to apply for a Visa to high?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

13. How much did your journey to Germany cost?

--

14. Did you have too little options to enter Germany legally?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

15. Did you not apply for a Visa because you thought it will be rejected?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

16. Do you think it is a crime to enter a country illegally?

<input type="checkbox"/> yes	<input type="checkbox"/> no
------------------------------	-----------------------------

17. If you would have the chance to enter Germany again, would you enter Germany legal or illegal?

<input type="checkbox"/> legal	<input type="checkbox"/> illegal
--------------------------------	----------------------------------

18. Who gave you the advice to apply for asylum in Germany?

--

19. What should Germany do, that more people can enter Germany on a legal migration path?

--

3. Fragebogen französisch

Questionnaire

Felicitas Ernst, Université de Konstanz

La capacité de contrôle de la directives de l'UE pour migration légale en Allemagne

Centre de réfugiés:

Nombre de répondants:

Nombre de répondants:

Centre de réfugiés:

Felicitas Ernst

Assistante scientifique

Chaire pour droit public, l'europe droite et droit international

Université de Konstanz

Tel.: +49 (0)7531 88 4367

e-mail: felicitas.ernst@uni-konstanz.de

I. Généralement

1. D'où venez-vous?

<input type="checkbox"/> Afghanistan	<input type="checkbox"/> Maroc
<input type="checkbox"/> Albanie	<input type="checkbox"/> Nigeria
<input type="checkbox"/> Algérie	<input type="checkbox"/> Macédoine du Nord
<input type="checkbox"/> Arménie	<input type="checkbox"/> Pakistan
<input type="checkbox"/> Azerbaïdjan	<input type="checkbox"/> République de Moldavie
<input type="checkbox"/> Éthiopie	<input type="checkbox"/> Russie
<input type="checkbox"/> Gambie	<input type="checkbox"/> Serbie
<input type="checkbox"/> Géorgie	<input type="checkbox"/> Somalie
<input type="checkbox"/> Ghana	<input type="checkbox"/> Soudan
<input type="checkbox"/> Guinée	<input type="checkbox"/> Turquie
<input type="checkbox"/> Irak	<input type="checkbox"/> Ukraine
<input type="checkbox"/> Iran	<input type="checkbox"/> autre:
<input type="checkbox"/> Cameroun	
<input type="checkbox"/> Kosovo	

2. Quel âge avez-vous?

<input type="checkbox"/> 0-15 ans	<input type="checkbox"/> 15-18 ans	<input type="checkbox"/> 18-25 ans
<input type="checkbox"/> 25-35 ans	<input type="checkbox"/> 35-65 ans	<input type="checkbox"/> 65+ ans

II. profession

1. Quelle a été votre profession avant de venir en Allemagne?

<input type="checkbox"/> étudiant	<input type="checkbox"/> scolaire
<input type="checkbox"/> scientifiques/enseignant/ Assistant scientifique	<input type="checkbox"/> agriculture ou sylviculture
<input type="checkbox"/> secteur du tourisme	<input type="checkbox"/> gastronomie ou secteur hôtelier
<input type="checkbox"/> secteur fruits et légumes	<input type="checkbox"/> scierie
<input type="checkbox"/> pas d'activité professionnelle	<input type="checkbox"/> stagiaire _____
<input type="checkbox"/> chercheur universitaire	<input type="checkbox"/> autre:

2. Quel était votre revenu par mois?

<input type="checkbox"/> 0 €	<input type="checkbox"/> 1-100€
<input type="checkbox"/> 100-400€	<input type="checkbox"/> 400-800€
<input type="checkbox"/> 800-4000€	<input type="checkbox"/> 4000 +€
<input type="checkbox"/> monnaie nationale	

3. Accepteriez-vous un emploi dans le secteur de: agriculture ou sylviculture (par exemple saisonnier), gastronomie ou secteur hôtelier (par exemple cuisinier), secteur fruits et légumes ou scieries?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

III. Voyage

1. Pourquoi avez- vous quitté votre pays d'origine?

<input type="checkbox"/> recherche travail	<input type="checkbox"/> études
<input type="checkbox"/> formation professionnelle	<input type="checkbox"/> regroupement familial
<input type="checkbox"/> échange scolaire/ service volontaire européen/ au-pair/ stage	<input type="checkbox"/> guerre
<input type="checkbox"/> poursuite	<input type="checkbox"/> autre raison:

2. Pourquoi êtes-vous venu en Allemagne?

<input type="checkbox"/> recherche travail	<input type="checkbox"/> études
<input type="checkbox"/> formation professionnelle	<input type="checkbox"/> regroupement familial
<input type="checkbox"/> échange scolaire/ service volontaire européen/ au-pair/ stage	<input type="checkbox"/> guerre
<input type="checkbox"/> poursuite	<input type="checkbox"/> Autre raison:

3. Prenez-vous que les autres personnes dans le centre de réfugiés sont venus en Allemagne pour les mêmes raisons?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

4. Dans quel pays d'origine y- a-il des problemes similaires a votre pays d'origine?

<input type="checkbox"/> Afghanistan	<input type="checkbox"/> Maroc
<input type="checkbox"/> Albanie	<input type="checkbox"/> Nigeria
<input type="checkbox"/> Algérie	<input type="checkbox"/> Macédoine du Nord
<input type="checkbox"/> Arménie	<input type="checkbox"/> Pakistan
<input type="checkbox"/> Azerbaïdjan	<input type="checkbox"/> République de Moldavie
<input type="checkbox"/> Éthiopie	<input type="checkbox"/> Russie
<input type="checkbox"/> Gambie	<input type="checkbox"/> Serbie
<input type="checkbox"/> Géorgie	<input type="checkbox"/> Somalie
<input type="checkbox"/> Ghana	<input type="checkbox"/> Soudan
<input type="checkbox"/> Guinée	<input type="checkbox"/> Turquie
<input type="checkbox"/> Irak	<input type="checkbox"/> Ukraine
<input type="checkbox"/> Iran	<input type="checkbox"/> Autre:
<input type="checkbox"/> Cameroun	
<input type="checkbox"/> Kosovo	

5. Prenez- vous que les raisons de quitter sont smiliaires aux votres?

<input type="checkbox"/> très similaire	<input type="checkbox"/> similaire	<input type="checkbox"/> moins similaire	<input type="checkbox"/> pas du tout similaire
---	------------------------------------	--	--

IV. Durée du séjour

1. Avant d'entrer en Allemagne, maîtrisiez vous ces langues au niveau B2?

<input type="checkbox"/> anglais	<input type="checkbox"/> allemand
<input type="checkbox"/> autre:	<input type="checkbox"/> aucune

2. Voulez-vous rester en Allemagne pour toujours?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

3. Envisagez-vous pour votre travail de voyage entre l'Allemagne et votre pays d'origine et de ne travailler qu'en Allemagne depuis quelques mois ?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

4. Combien de temps voulez-vous rester au moins en Allemagne, si vous avez du travail pendant cette période?

<input type="checkbox"/> 3 mois	<input type="checkbox"/> 6 mois
<input type="checkbox"/> jusqu'à un an	<input type="checkbox"/> jusqu'à deux ans
<input type="checkbox"/> jusqu'à quatre ans	<input type="checkbox"/> plus de cinq ans

5. Avez-vous un permis de séjour dans une autre Etats membres de l' UE?

<input type="checkbox"/> non	<input type="checkbox"/> oui: asile ou protection internationale
<input type="checkbox"/> oui: regroupement familial	<input type="checkbox"/> oui: autre:

V. Éducation

1. Quel niveau d'études avez-vous?

<input type="checkbox"/> aucune	<input type="checkbox"/> 4 ans (école primaire/Grundschule)
<input type="checkbox"/> 9/10 ans (Hauptschule)	<input type="checkbox"/> 10 ans (Realschule)
<input type="checkbox"/> 12/13 ans (lycée/ Gymnasium)	<input type="checkbox"/> étude
<input type="checkbox"/> formation professionnelle	<input type="checkbox"/> autre:

2. Avez-vous un certificat de vos études?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

3. Votre certificat est-il reconnu en Allemagne?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
<input type="checkbox"/> je ne sais pas	

4. Souhaitez-vous poursuivre vos études en Allemagne pour que votre certificat soit reconnu?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

VI. Famille

1. Votre conjoint, un de vos enfants ou vos parents habitent en Allemagne ?

<input type="checkbox"/> parents	<input type="checkbox"/> enfants
<input type="checkbox"/> conjoint	<input type="checkbox"/> aucun

VII. Voies d'accès légales

1. Connaissez-vous le service volontaire européen ou le service au-pair?

<input type="checkbox"/> service volontaire européen	<input type="checkbox"/> service au-pair
<input type="checkbox"/> aucun	

2. Connaissez-vous la carte bleue européenne?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

3. Connaissez-vous la possibilité d'un travail saisonnier en Allemagne?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

4. Connaissez-vous la possibilité d'étudier ou de suivre une formation professionnelle en Allemagne?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

5. Connaissez-vous les possibilités que nous venons de mentionner. Mais ce ne sont pas une option pour vous?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

6. Pouvez-vous contacter des entreprises ou des universités allemandes avant d'entrer en Allemagne?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non, pourquoi:
------------------------------	---

7. Vous êtes-vous rendu à l'ambassade d'Allemagne ou une autre ambassade de l'UE avant d'entrer en Allemagne pour obtenir des informations?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
<input type="checkbox"/> ambassade de:	

8. Votre employeur vous a-t'il informé des itinéraires de migration légale?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

9. Vous êtes-vous renseigné sur les itinéraires de migration légale vers l'Allemagne?

<input type="checkbox"/> non	<input type="checkbox"/> oui, à:
------------------------------	----------------------------------

10. Connaissiez-vous les options juridiques, mais ne saviez pas quoi faire?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

11. Aviez-vous trop peu d'informations ou ne les avez-vous pas comprises?

<input type="checkbox"/> trop peu d'informations	<input type="checkbox"/> pas comprises
<input type="checkbox"/> suffisamment d'informations disponibles	

12. L'effort de demander un visa était-il trop élevé?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

13. Combien a coûté votre voyage en Allemagne?

--

14. Aviez-vous trop peu d'options pour venir en Allemagne légalement?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

15. N'avez-vous pas demandé un visa parce que vous pensez qu'il a été rejeté?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

16. Estimez-vous qu'il est illégal pour un État d'entrer dans un État?

<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
------------------------------	------------------------------

17. Si vous reveniez, comment entreriez vous?

<input type="checkbox"/> légal	<input type="checkbox"/> illégal
--------------------------------	----------------------------------

18. Qui vous a conseillé de demander l'asile en Allemagne?

19. Que devrait faire l'Allemagne pour qu'un plus grand nombre de personnes puissent entrer en Allemagne légalement?

III. Anhang 3: Auswertung Fragebögen

	1	2	3	4	5	6	7	9	10	8	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Pro-band	1	9	14	16	17	18	19	37	43	51	53	54	55	62	22	42	59	21	58	2
1. Herkunftsland	Ser-bien	Gui-nea	Ser-bien	Ser-bien	Bos-nien	Nor-d Ma-ze-do-nien	Ser-bien	Nige-ria	Ser-bien	Ser-bien	Nor-d Ma-ze-do-nien	Nord Ma-ze-do-nien	Nord Ma-zedo-nien	Al-ba-nien	Tür-kei	Tür-kei	Af-gha-nistan	Syrien	Af-gha-nistan	Af-gha-nis-tan
2. Alter	35-65	18-25	18-25	18-25	35-65	35-65	35-65	25-34	25-35	25-35	35-65	65 +	15-18	18-25	35-65	35-65	18-25	25-35	35-65	18-25
3. Beruf	Che-mi-ke-rin	Au-to-me-cha-niker	kei-nen	kei-nen	kei-nen	kei-nen	keinen	Kü-chen-kraft	kei-nen	kei-nen	Ern-te-hel-fer	Ern-te-hel-fer (frü-her Bo-xer)	Schü-ler	kei-nen	Leh-re-rin	Pro-fes-sor	Flie-sen-le-ger	Student	keine/ Ta-gesar-beit	Ma-ler und La-ckie-rer

4. Einkommen	100-400 (Hat sie verdient)	100-400 (Einzelperson)	100-400 (Familie)	100-400 (Familie)	1-100 (Familie)	100-400 (Familie)	100-400 (Familie)	1-100 (Einzelperson)	0 (Einzelperson)	1-100 (Familie)	1-100 (Familie)	1-100 (Familie)	1-100 (Familie)	0 (Einzelperson)	400-800 (Einzelperson)	800-400	400-800	400-800	0; 100-400	800-4000
5. Saisonsektor Bereitschaft	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nein	nein	nein	nein	ja	ja
6. Saisonarbeitsbereitschaft Kodifizierung					1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1

7. Ausreisegrund	Familie	politische Verhältnisse (Korruption etc.)	wirtschaftliche Gründe	wirtschaftliche Gründe	Lebensperspektive	Roma Verfolgung	Arbeitsuche, kein Haus, kein Geld, Albanienkonflikt	Verfolgung	Familie	Arbeitsuche, kein Haus, kein Geld, Albanienkonflikt	politische Systeme	Arbeitsuche	Arbeitsuche, Schule	Familie, wirtschaftliche Bedingungen	Verfolgung	Verfolgung	anderer Grund	Krieg	Arbeitsuche	Krieg, andere Grund
7. Einreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Sicheres und freies Leben	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Ausreisegrund	Studium	Ausreisegrund	Ausreisegrund

8. Einreisegrund Anderer	nein	keine Angabe	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Weiß nicht	ja	ja	ja	ja	keine Angabe	nein	nein	nein	ja	ja und nein	ja
9. Einreisegrund andere Länder	Albanien, Kosovo	Kamerun	Weiß nicht	Weiß nicht	Weiß nicht	Serbien	Albanien, Nord Mazedonien, Serbien, Kosovo	Afghanistan	Albanien, Nord Mazedonien, Kosovo, Serbien	Albanien, Kosovo, Mazedonien, Serbien	Albanien, Nord Mazedonien, Kosovo, Serbien	Albanien, Nord Mazedonien, Kosovo, Serbien	Albanien, Nord Mazedonien, Kosovo, Serbien	keine Angabe	Russland, Iran	Russland, Iran	Afghanistan, Pakistan, Sudan, Irak, Iran	Irak, Ukraine	Iran, Kosovo, Pakistan, Russland, Serbien, Türkei	Somalia, Irak, Syrien

10. Ähnlichkeit Gründe	ähnlich	keine Angabe	ähnlich	ähnlich	ähnlich	ähnlich	ähnlich	weniger ähnlich	ähnlich	ähnlich	ähnlich	ähnlich	ähnlich	keine Angabe	weniger ähnlich	weniger ähnlich	überhaupt nicht ähnlich	weniger ähnlich	überhaupt nicht ähnlich	ähnlich
11. Sprachniveau B2	Englisch	Französisch	Serbisch	Serbisch	Serbisch	Serbisch	Roma, Serbisch, Albanisch	Englisch	Serbisch, Roma	Roma, Serbisch, Albanisch	Mazedonisch, Rom	Italienisch, Albanisch, Serbisch, Kroatisch	Mazedonisch	Albanisch	Türkisch	Englisch, Türkisch	Dari und Persisch	Englisch und Arabisch	Dari und Persisch	englisch
Sprachniveau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Kodie- rung																					
12. Nie- der- las- sung in D	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
13. Sai- sonar- beits- zeit- raum	nein	keine An- gabe	nein	nein	nein	ja	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein	
14. Min- dest- dauer Deutsc hland	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	>5	6 Mo- nate	>5	>5	
Zirku- läre	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Mig- ration Kodie- rung																					
15. Auf- ent- halts- titel	nein	nein	nein	nein	nein	nen	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
16. Bil- dungs- niveau	Stu- diu- m	Fach- aus- bil- dung (Au- to- me- cha- ni- ker)	8 Jahre (Grun- dschu- le)	Fach- aus- bil- dung (Ma- schi- nen Tech- ni- ker)	kein e	kein e	8 Jahre (Grund- schule)	9/10 Jahre	4 Jahre (Grun- dschu- le in D)	kein e	kein e	12/1 3 Gym- nasi- um	8 Jahre (Grun- dschu- le)	kein e	stu- dier- t	stu- dier- t und Dr.	9/10 Haupt- schule	Bachelor Studium	6 Jahre	8/10 Hau- ptsch- ule	
Bil- dungs- niveau	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	00	

Kodi- fizie- rung																				
17. Zeug- nis	ja	nein	nein	ja	Kei- ne An- gab e	Kei- ne An- gab e	nein	ja	nein	Kei- ne An- gabe	Kei- ne An- gabe	nein	ja	Kei- ne An- gabe	ja	ja	nein	ja	ja	nein
18. Aner- ken- nung Zeug- nis	ja	nein	Weiß nicht	Weiß nicht	Kei- ne An- gab e	Kei- ne An- gab e	keine An- gabe	Weiß nicht	keine An- gabe	kein e An- gabe	kein e An- gabe	kein e An- gabe	Weiß nicht	kein e An- gabe	ja	ja	keine An- gabe	ja	weiß nicht	nein
Aner- ken- nung Zeug- nis Kodi- fizie- rung	1	0	0	0				0					0		1	1		1	0	0

19. Weiterbildung	ja	ja	ja	ja	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	ja	nein	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	keine Angabe	nein	keine Angabe	ja
Weiterbildung Kodifizierung	1	1	1	1				1	0									0		1
20. Familie	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja	nein	nein	nein
21. EFD	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	keine Angabe	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
EFD Kodierung	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21. Au-pair	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	keine Angabe	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein

Au- pair Kodie- rung	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
22. EU Blue Card	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	keine An- gabe	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein
EU Blue Card Kodi- fizie- rung	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
23. Sai- sonar- beit Kennt nis	ja	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein	keine An- gabe	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein
Sai- sonar- beit	1	0	0	0	0	1	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0

Kodi- fizie- rung																					
24. Stu- dium und Aus- bil- dung Kennt nis	ja	ja	nein	nein	nein	ja	nein	nein	keine An- gabe	nein	nein	ja	nein	nein	nein	ja	ja	ja	nein	ja	
Stu- dium und Aus- bil- dung Kodi- fizie- rung	1	1	0	0	0	1	0	0		0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	

25. Keine Mög- lich- keit für sie	ja	ja	keine An- gabe	keine An- gabe	kein e An- gab e	ja	keine An- gabe	keine An- gabe	keine An- gabe	kein e An- gabe	kein e An- gabe	ja	keine An- gabe	kein e An- gabe	kein e An- gab e	ja	keine An- gabe	ja	nein	nein
Keine Mög- lich- keit für sie Kodi- fizie- rung	1	1				1						1				1		1	0	0
26. Kon- takt zu Deutsc hland	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	keine An- gabe	nein	kein e An- gabe	kein e An- gabe	keine An- gabe	nein	nein	ja	nein	ja	nein	nein
Kon- takt nach	0	0	0	0	0	0	0	0		0				0	0	1	0	1	0	0

Deutsche Kodifizierung																				
27. Botenschaftsbesuch	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja (Deutschland)	nein	keine Angabe	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein
28. Arbeitgeberinformation	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	keine Angabe	nein	nein	nein	nein	keine Angabe	keine Angabe	nein	nein	nein	nein	nein	nein
29. Information über legale	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	keine Angabe	nein	nein	nein	nein	keine Angabe	nein	nein	nein	nein	nein	nein

Mig- ration																				
Allge- meine Infor- mati- ons- män- gel Kodie- rung	0	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0		0	0	0	0	0	0
30. Nicht Wis- sen was tun	ja	ja	keine An- gabe	keine An- gabe	kein e An- gab e	ja	ja	ja	keine An- gabe	kein e An- gabe	kein e An- gabe	nein	keine An- gabe	kein e An- gabe	ja	ja	keine An- gabe	ja	nein	nein
Nicht wissen was tun	1	1				1	1	1				0			1	1		1	0	0

Kodi- fizie- rung																				
32. Auf- wand Visum	ja	ja	nein	ja	ja	ja	ja (Ein- la- dungs- schrei- ben)	nein	keine An- gabe	ja	ja	ja	ja	kein e An- gabe	kein e An- gab e	kein e An- gab e	nein	ja	ja	kein e An- gabe
Auf- wand Visum Kodi- fizie- rung	1	1	0	1	1	1	1	0		1	1	1	1				0	1		
33. Reise- kosten	100 0 (Fa- mi- lie)	0 (Ein- zel- per- son)	500 (Fa- milie)	500 (Fa- mi- lie)	170 (Fa- mi- lie)	400 (Fa- mi- lie)	keine An- gabe	keine An- gabe	keine An- gabe	kein e An- gabe	1500 (gro- ße Fa- mi- lie)	1500 (gro- ße Fa- mi- lie)	1500 (groß e Fa- milie)	kein e An- gabe	100 0	250 0	3000	3500	10.00 0	8000 (Doll ar)

34. Optionen-mangel	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	keine Angabe	ja	ja	ja	ja	keine Angabe	ja	ja	keine Angabe	ja	ja	ja
Optionen-mangel Kodierung	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1		1	1		1	1	1
35. Ablehnungs-sorgen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	keine Angabe	ja	ja	ja	ja	ja	keine Angabe	keine Angabe	nein	ja	ja	keine Angabe
Ablehnungs-sorgen Kodifizierung	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1			0	1	1	

36. Verbrechen	nein	nein	ja	nein	nein	ja	keine Angabe	ja	nein	keine Angabe	ja	ja	ja	ja	nein	nein	ja und nein	ja	nein	nein
Verbrechen Kodifizierung	0	0	1	0	0	1		1	0		1	1	1	1	0	0	1, 0	1	0	0
37. Nochmaliger Versuch	legal	legal (wenn Voraussetzungen besser wären)	legal	legal	legal	legal	keine Angabe	legal	illegal	keine Angabe	legal	legal	legal	illegal	legal	legal	legal, illegal	legal	illegal	legal

Nochmaliger Versuch Kodifizierung	1	1	1	1	1	1		1	0		1	1	1	0	1	1	1, 0	1	0	1
38. Beratung zum Asyl	niemand	niemand	niemand	niemand	niemand	niemand	keine Angabe	Ist mit Gruppe nach Frankreich gekommen, dann weiter nach Deutschland. Hat dann	keine Angabe	keine Angabe	niemand	niemand	niemand	Erzählungen in Albanien	niemand	niemand	niemand	niemand	wurde in D automatisch von Polizei gemacht	Internet (Instagram, facebook usw.)

								dort ent- schie- den Asyl zu be- antra- gen												
39. Deutsc hland Hand- lungs- mög- lich- keiten	kein e An- gab e	Opti- onen erhö- hen, Ras- sis- mus be- kämp- fen	einfache- res Ar- beits- visum	ein- fache- res Ar- beits- vi- sum	ein- fache- res Ar- beits- vi- sum	ein- fache- res Ar- beits- vi- sum	keine An- gabe	besser Migra- tions- ge- setze, die Migra- nten ge- gen- über fair sind und	einfache Ar- beits- er- laub- nis	kein An- gabe	kein An- gabe	ist scho- n alt. Für sich kein e Idee n mehr	leichter Schul- zu- gang	weniger Bü- ro- kra- tie			Grenz- schutz wird die Perso- nen nicht auf- halten	Kosten zu hoch, unrealis- tische Voraus- setzun- gen (Konto- höhe)	Die Vo- raus- set- zun- gen zur Ein- reise sind voll- kom- men	kein e An- gabe

								den Mig- ranten die ein Vi- sum bean- tragen bes- sere Chanc e bie- ten											unre- alis- tisch (teuer Be- ste- chung)	
--	--	--	--	--	--	--	--	---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

IV. Anhang 4: Formelsammlung

Frage	Standardabweichung
Bereitschaft Saisonarbeit (Anpassungsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{16 * (1 - 0,8)^2 + 4 * (0 - 0,8)^2}{20 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,64 + 2,56)}{19}} = \sqrt{0,168} = 0,41$
Sprachniveau	$s_x = \sqrt{\frac{0 * (1 - 0)^2 + 20 * (0 - 0)^2}{20 - 1}} = 0$
Zirkuläre Migration	$s_x = \sqrt{\frac{0 * (1 - 0)^2 + 20 * (0 - 0)^2}{20 - 1}} = 0$
Ausbildungsniveau (Anpassungsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{7 * (1 - 0,35)^2 + 13 * (0 - 0,35)^2}{20 - 1}} = \sqrt{\frac{(2,96 + 1,59)}{19}} = \sqrt{0,24} = 0,49$
Zeugnisanerkennung (Informationsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{4 * (1 - 0,3)^2 + 7 * (0 - 0,3)^2}{10 - 1}} = \sqrt{\frac{(1,96 + 0,63)}{9}} = \sqrt{0,29} = 0,54$
Weiterbildungsbereitschaft (Anpassungsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{6 * (1 - 0,75)^2 + 2 * (0 - 0,75)^2}{8 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,375 + 1,13)}{7}} = \sqrt{0,22} = 0,46$
Europäischer Freiwilligen- dienst (Informationsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{0 * (1 - 0)^2 + 19 * (0 - 0)^2}{19 - 1}} = 0$
Au-Pair (Informationsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{1 * (1 - 0,05)^2 + 18 * (0 - 0,05)^2}{19 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,90 + 0,05)}{18}} = \sqrt{0,05} = 0,23$

Blue Card (Informationsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{1 * (1 - 0,05)^2 + 18 * (0 - 0,05)^2}{19 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,90 + 0,045)}{18}} = \sqrt{0,05} = 0,22$
Saisonarbeit (Informationsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{3 * (1 - 0,16)^2 + 16 * (0 - 0,16)^2}{19 - 1}} = \sqrt{\frac{(2,11 + 0,41)}{18}} = \sqrt{0,14} = 0,37$
Studium (Informationsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{8 * (1 - 0,42)^2 + 11 * (0 - 0,42)^2}{19 - 1}} = \sqrt{\frac{(2,69 + 1,94)}{18}} = \sqrt{0,26} = 0,51$
Keine Möglichkeit für Sie	$s_x = \sqrt{\frac{6 * (1 - 0,75)^2 + 2 * (0 - 0,75)^2}{18 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,38 + 1,13)}{7}} = \sqrt{0,22} = 0,46$
Kontakt nach Deutschland (Anpassungsmängel/ Irreversibilität)	$s_x = \sqrt{\frac{2 * (1 - 0,125)^2 + 14 * (0 - 0,125)^2}{16 - 1}} = \sqrt{\frac{(1,53 + 0,22)}{15}} = \sqrt{0,12} = 0,34$
Allgemeine Informations- mängel	$s_x = \sqrt{\frac{0 * (1 - 0)^2 + 18 * (0 - 0)^2}{18 - 1}} = 0$
Nicht wissen, was tun (Informationsmängel)	$s_x = \sqrt{\frac{8 * (1 - 0,73)^2 + 3 * (0 - 0,73)^2}{11 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,58 + 1,60)}{10}} = \sqrt{0,22} = 0,46$
Visumsaufwand zu groß (Anpassungsmängel/ Irreversibilität)	$s_x = \sqrt{\frac{11 * (1 - 0,8)^2 + 3 * (0 - 0,8)^2}{14 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,44 + 1,92)}{13}} = \sqrt{0,18} = 0,42$

Optionenmangel	$s_x = \sqrt{\frac{18 * (1 - 0)^2 + 0 * (0 - 0)^2}{18 - 1}} = 0$
Ablehnungssorgen (externe Effekte/ Irreversibilität)	$s_x = \sqrt{\frac{15 * (1 - 0,94)^2 + 1 * (0 - 0,94)^2}{16 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,054 + 0,88)}{15}} = \sqrt{0,06} = 0,24$
Verbrechen (Anpassungsmängel/ Unteilbarkeiten/ Irreversibilität)	$s_x = \sqrt{\frac{9 * (1 - 0,47)^2 + 10 * (0 - 0,47)^2}{19 - 1}} = \sqrt{\frac{(2,53 + 2,21)}{18}} = \sqrt{0,26} = 0,51$
Nochmaliger Versuch (Anpassungsmängel/ Irreversibilität)	$s_x = \sqrt{\frac{15 * (1 - 0,77)^2 + 4 * (0 - 0,77)^2}{19 - 1}} = \sqrt{\frac{(0,79 + 2,37)}{18}} = \sqrt{0,18} = 0,42$

V. Anhang 5: Diagramme Umfrage

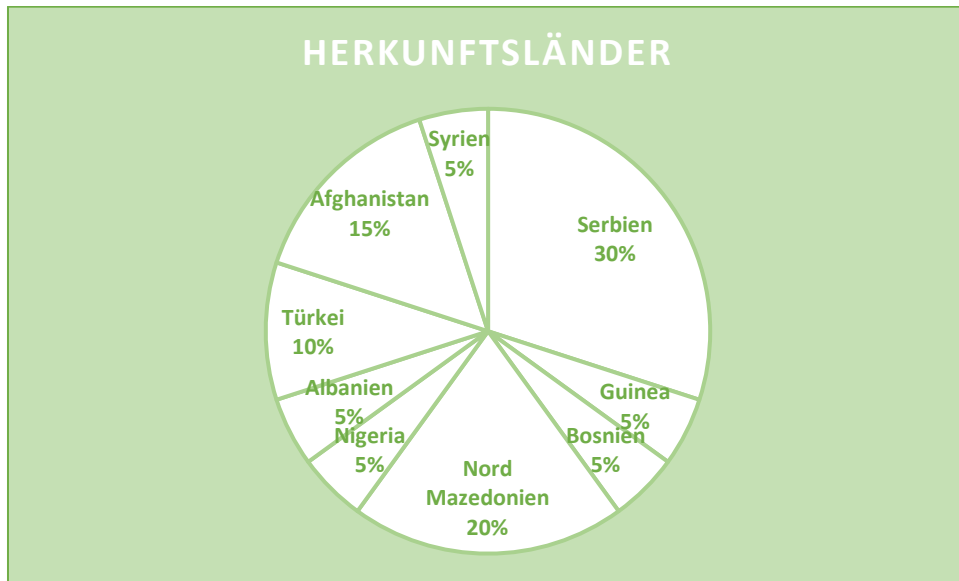


Abbildung I: Herkunftszusammensetzung (eigene Darstellung)

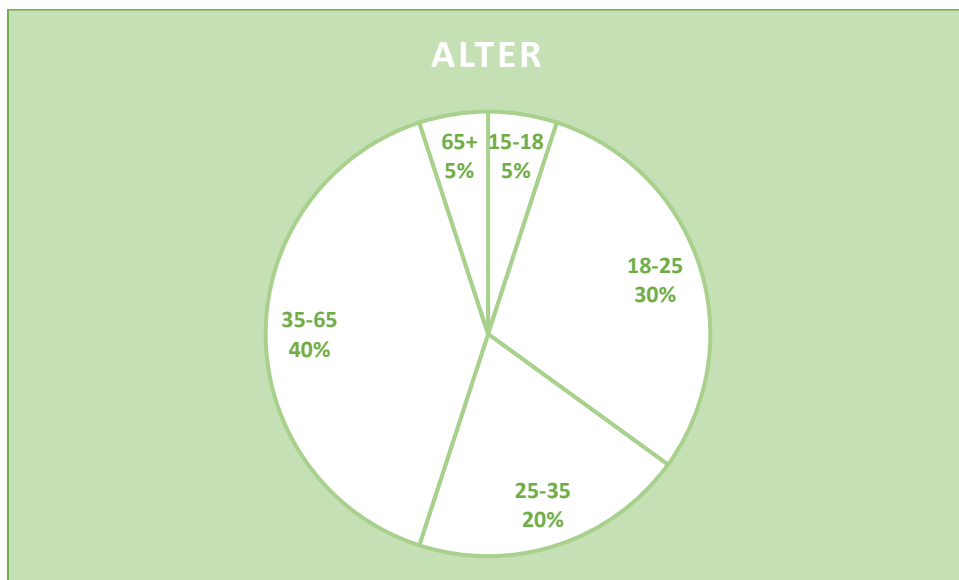


Abbildung II: Altersverteilung (eigene Darstellung)

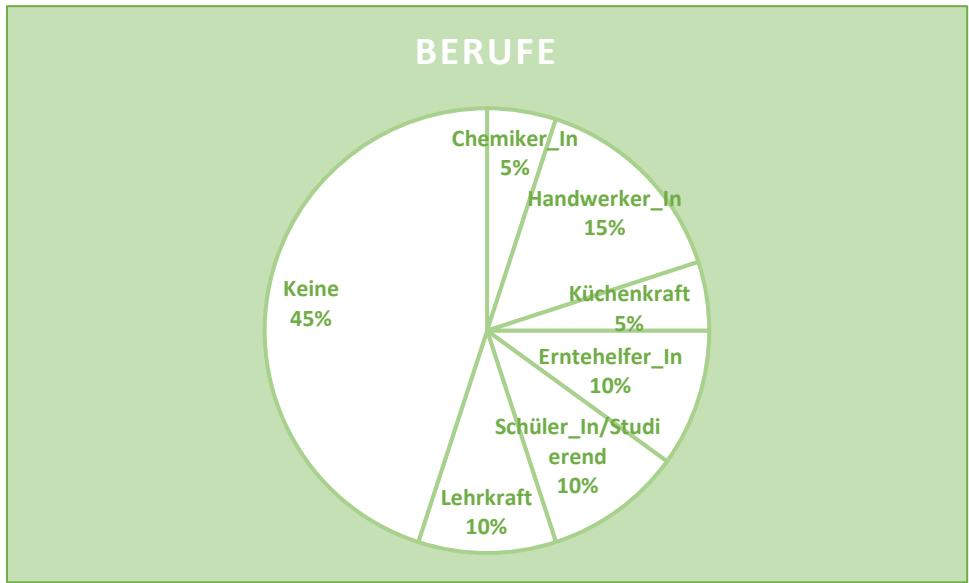


Abbildung III: Berufsverteilung (eigene Darstellung)

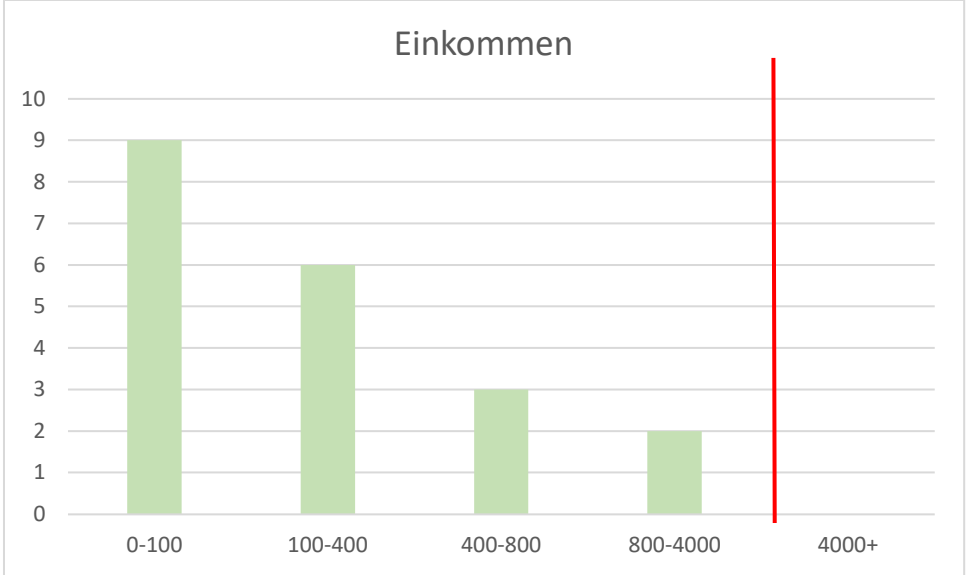


Abbildung IV: Einkommensverteilung (eigene Darstellung)

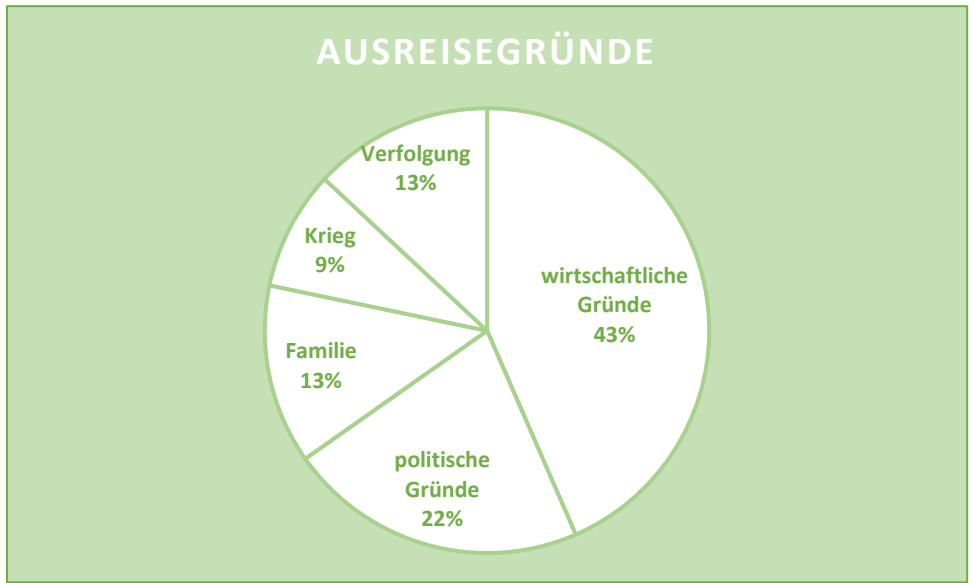


Abbildung V: Übersicht Ausreisegründe (eigene Darstellung)

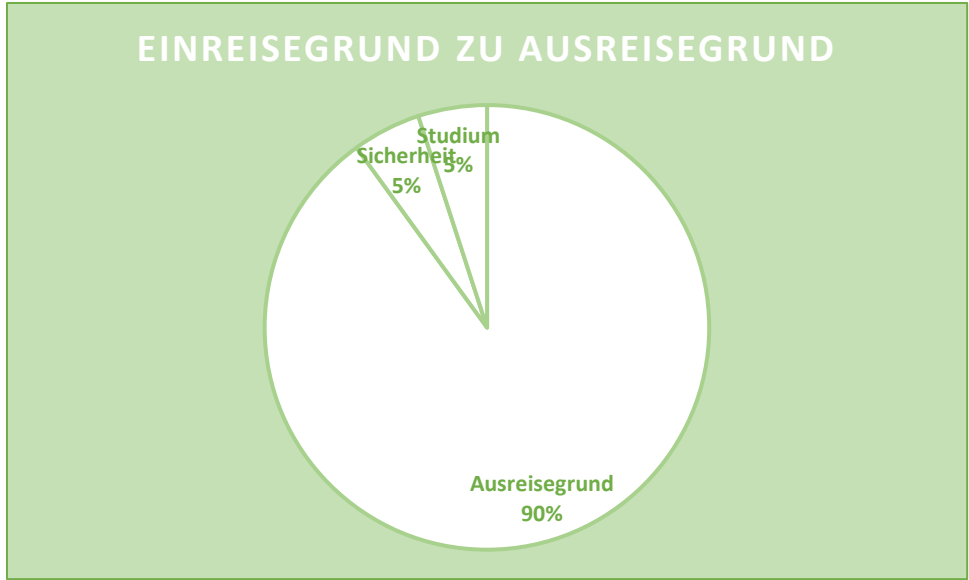


Abbildung VI: Einreisegründe in Bezug zum Ausreisegrund (eigene Darstellung)

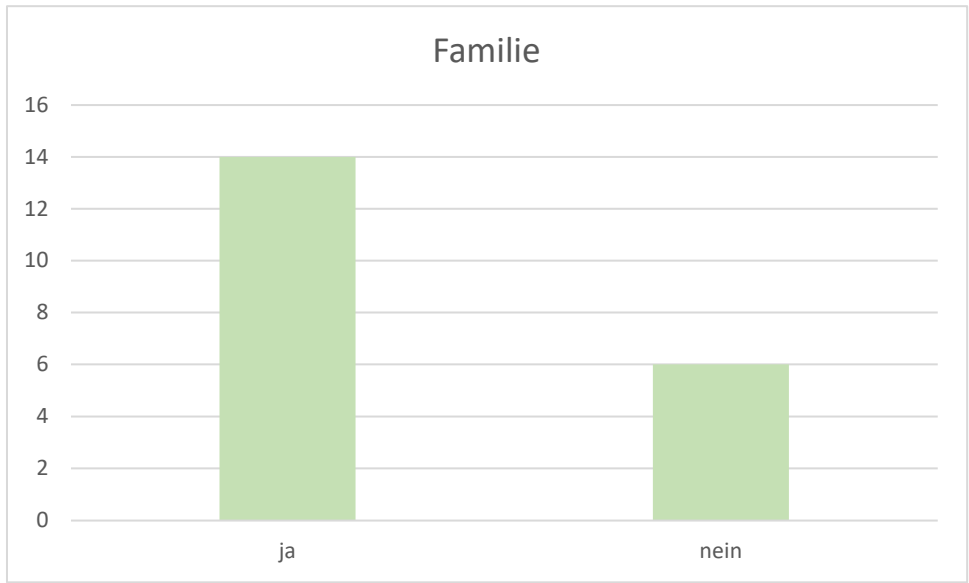


Abbildung VII: Familienbegleitung (eigene Darstellung)

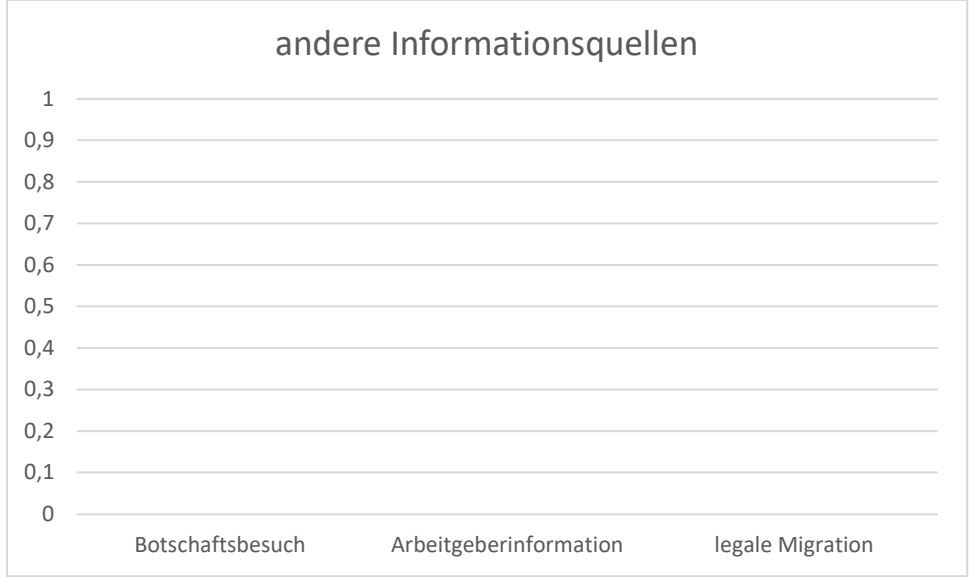


Abbildung VIII: Nutzung von Informationsquellen (eigene Darstellung)

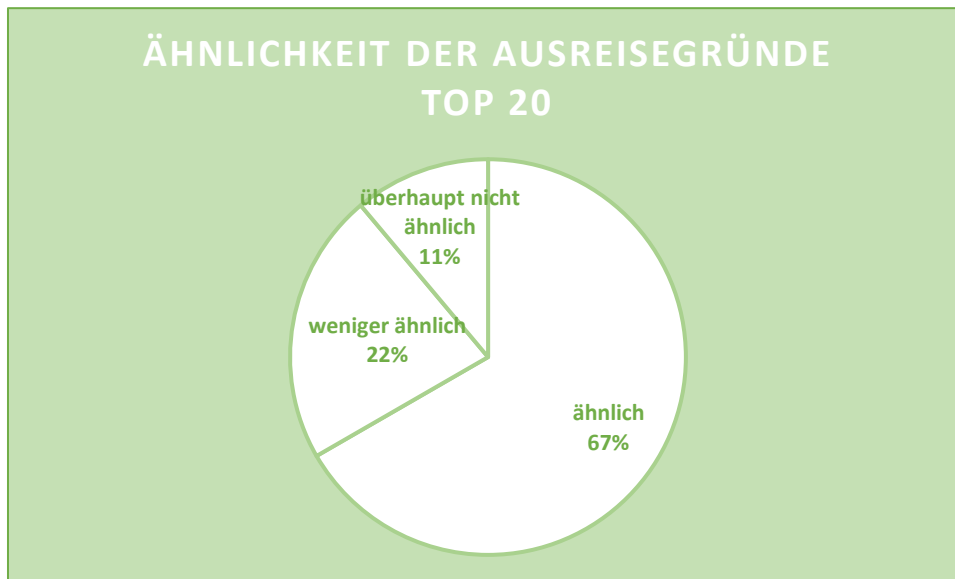


Abbildung IX: Subjektive Einschätzung der Ähnlichkeit der Migrationsgründe mit den herkunftsstärksten Ländern (eigene Darstellung)

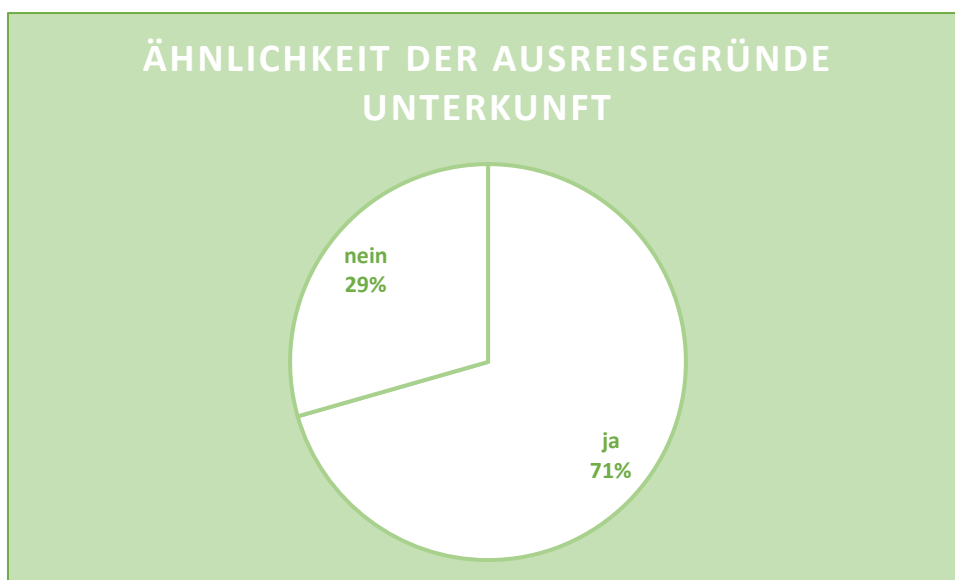


Abbildung X: Subjektive Einschätzung der Ähnlichkeit der Migrationsgründe in der Unterkunft (eigene Darstellung)

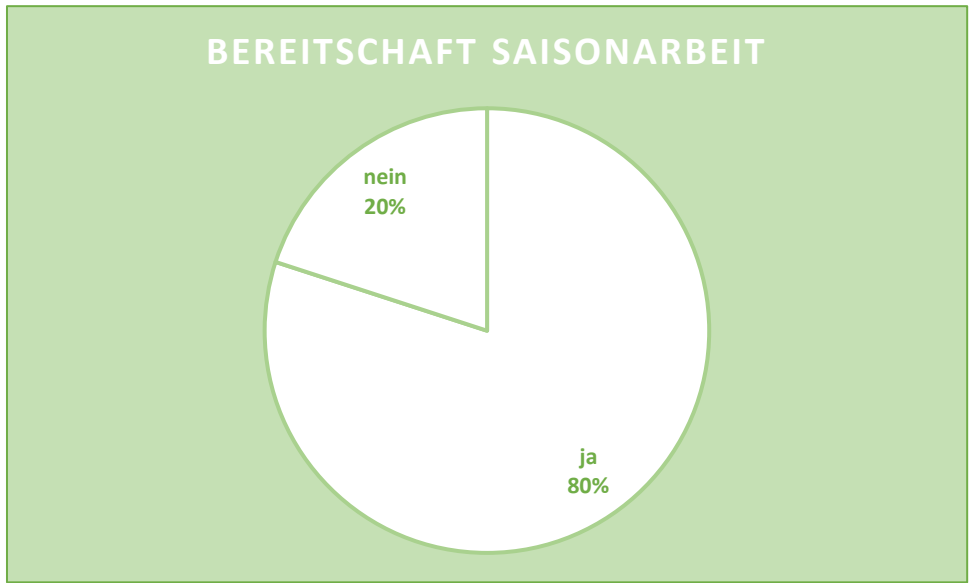


Abbildung XI: Bereitschaft zur Saisonarbeit (eigene Darstellung)

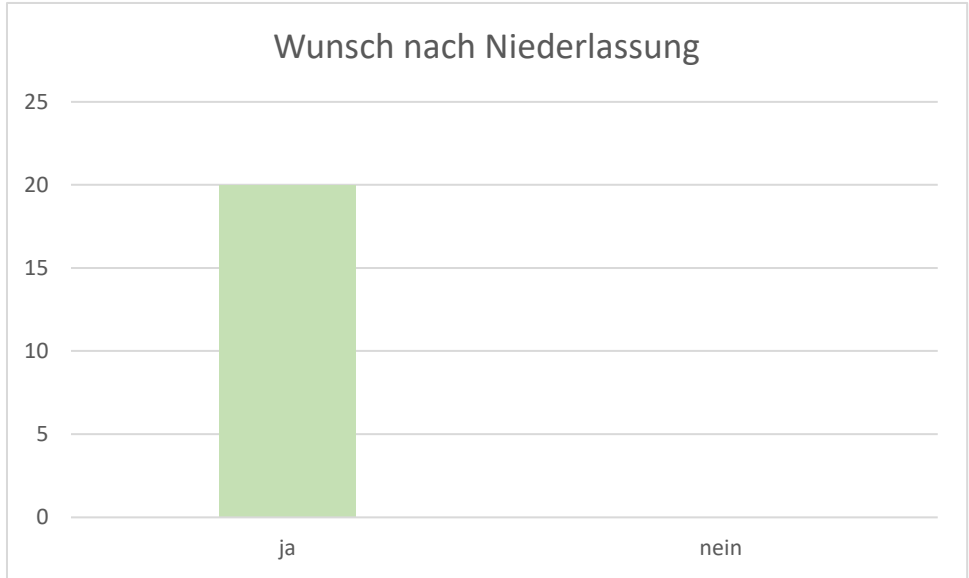


Abbildung XII: Wunsch nach dauerhafter Niederlassung (eigene Darstellung)

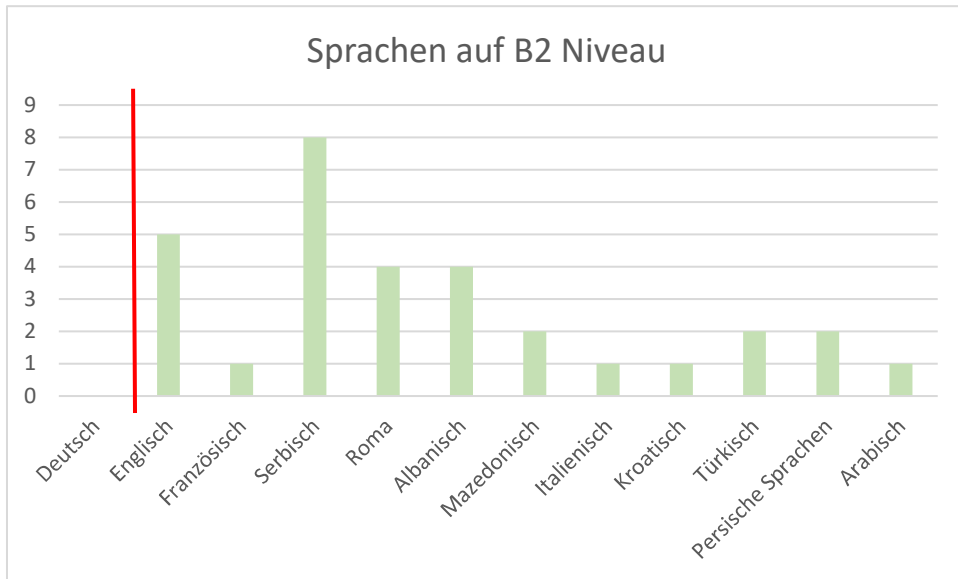


Abbildung XIII: Übersicht Sprachqualifikation (eigene Darstellung)

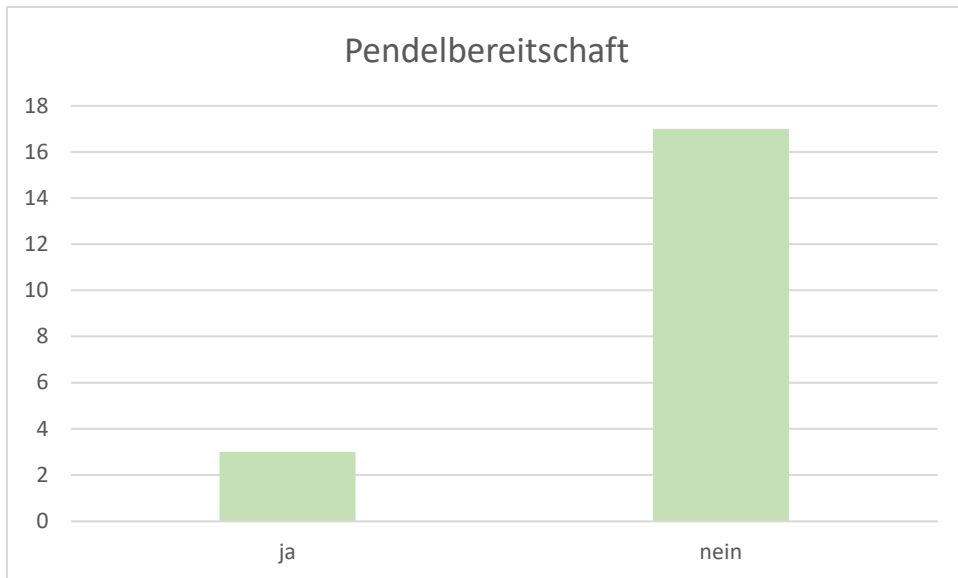


Abbildung XIV: Pendelbereitschaft, gesetzesunabhängig (eigene Darstellung)

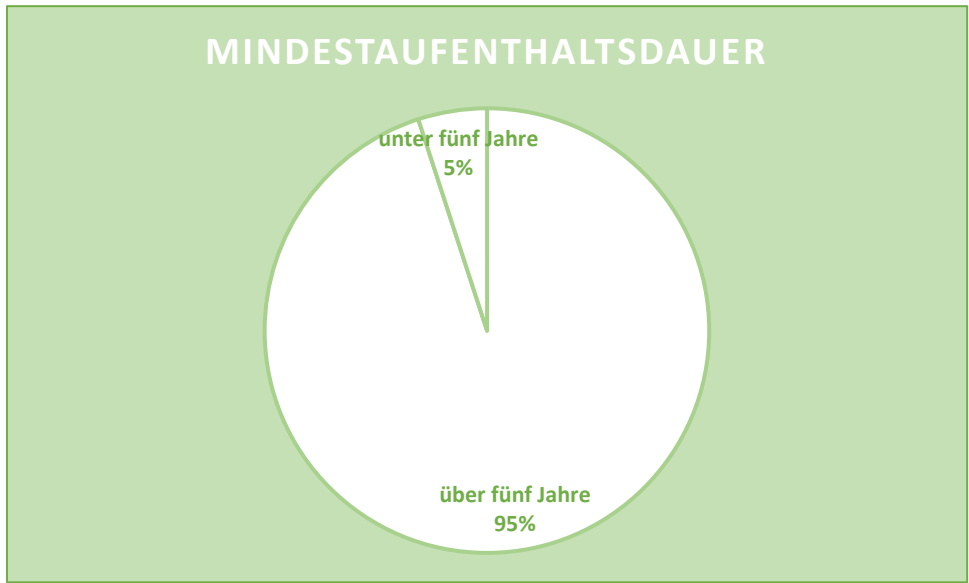


Abbildung XV: gewünschte Mindestaufenthaltsdauer (eigene Darstellung)

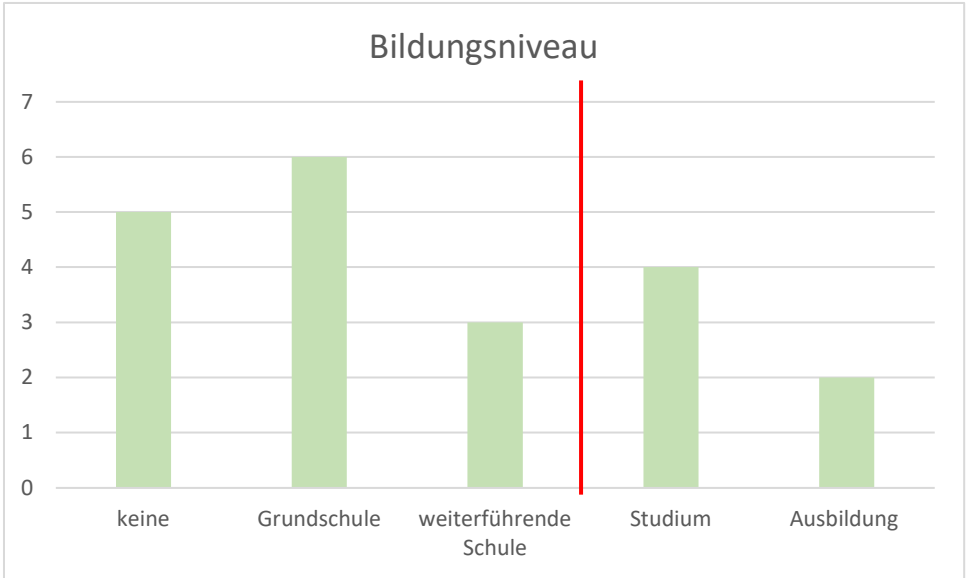


Abbildung XVI: Übersicht Bildungsqualifikation (eigene Darstellung)



Abbildung XVII: Möglichkeit der Zeugnisanerkennung (eigene Darstellung)



Abbildung XVIII: Bereitschaft zu Weiterbildung, gesetzesunabhängig (eigene Darstellung)

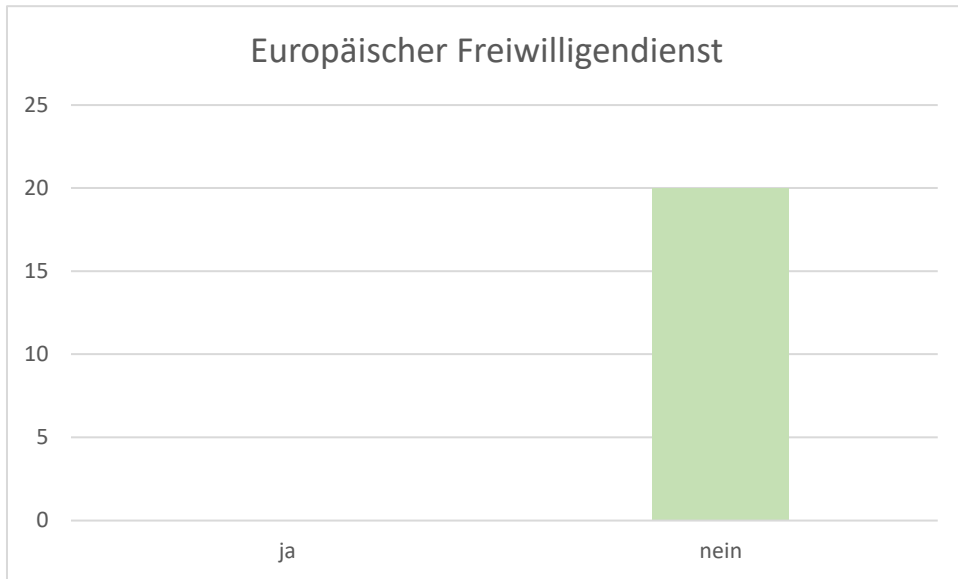


Abbildung XIX: Kenntnisstand zum europäischen Freiwilligendienst (eigene Darstellung)

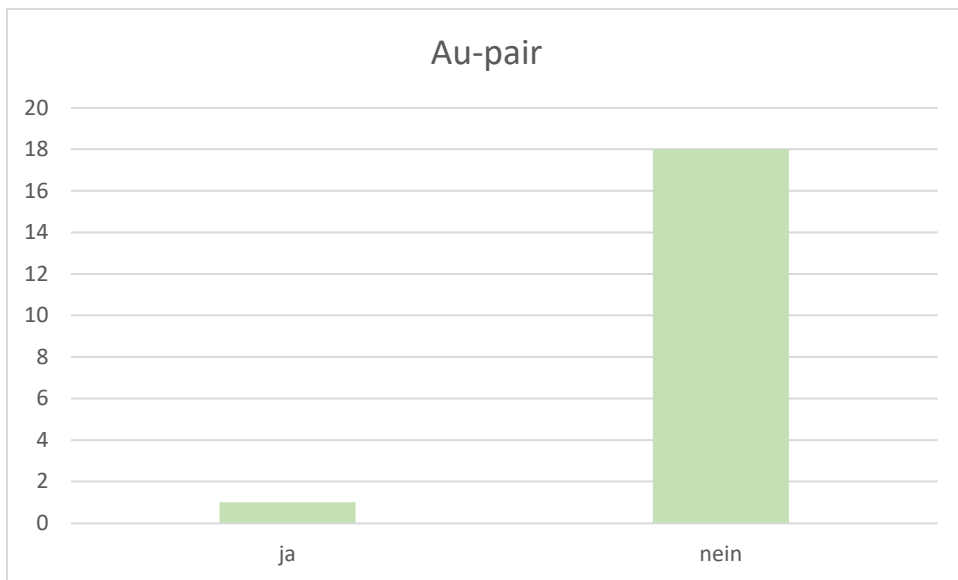


Abbildung XX: Kenntnisstand zum Au-pair (eigene Darstellung)

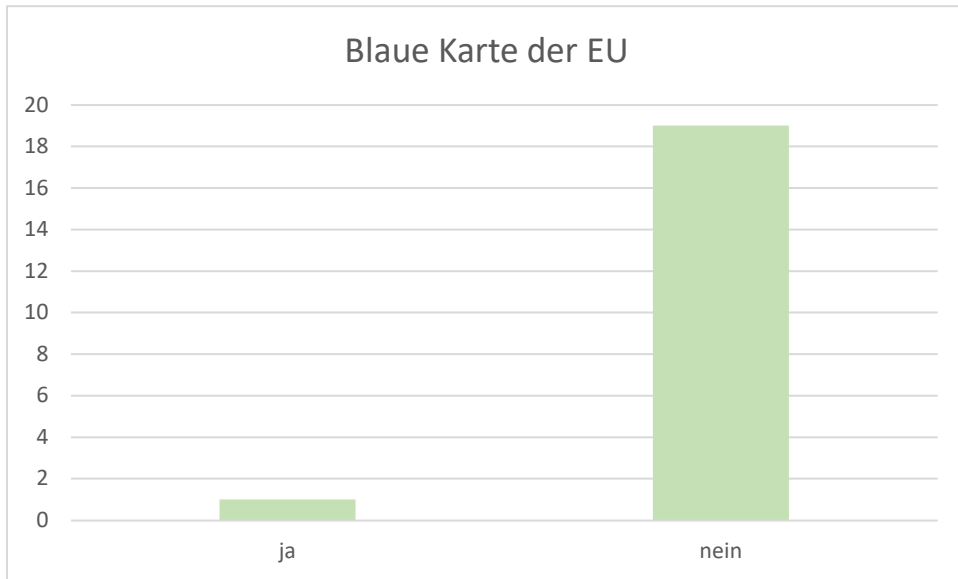


Abbildung XXI: Kenntnisstand zur Blauen Karte der EU (eigene Darstellung)

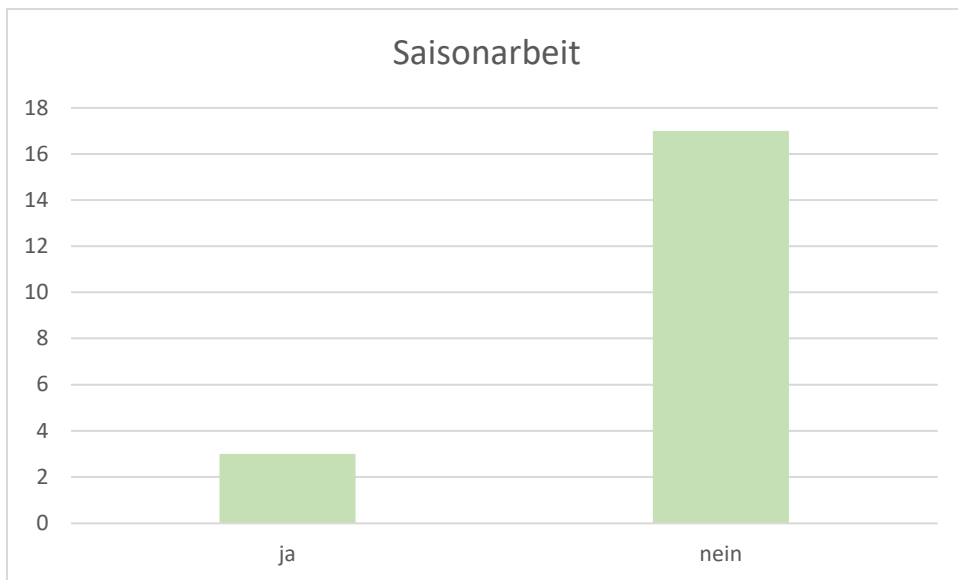


Abbildung XXII: Kenntnisstand zur Saisonarbeit (eigene Darstellung)

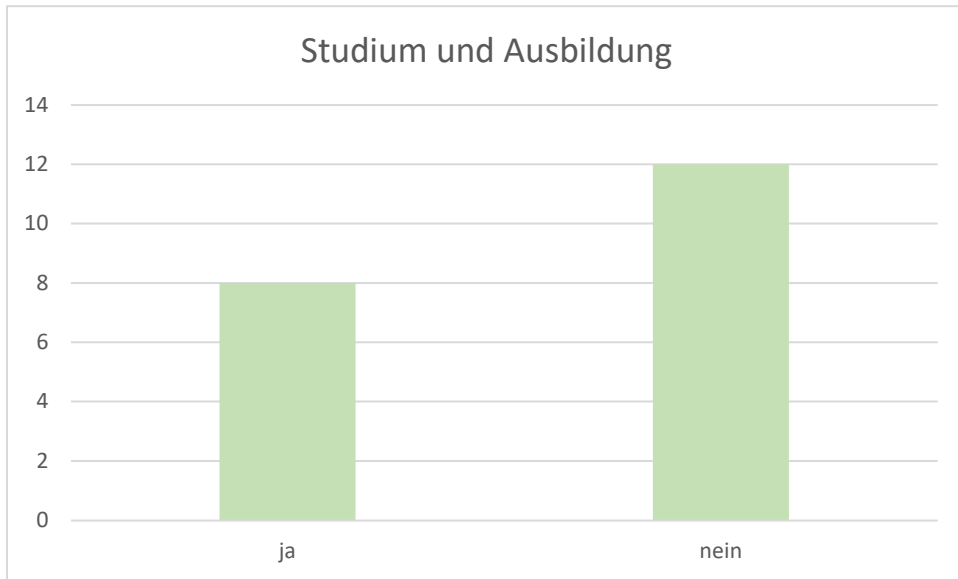


Abbildung XXIII: Kenntnisstand zu Studium und Ausbildung (eigene Darstellung)

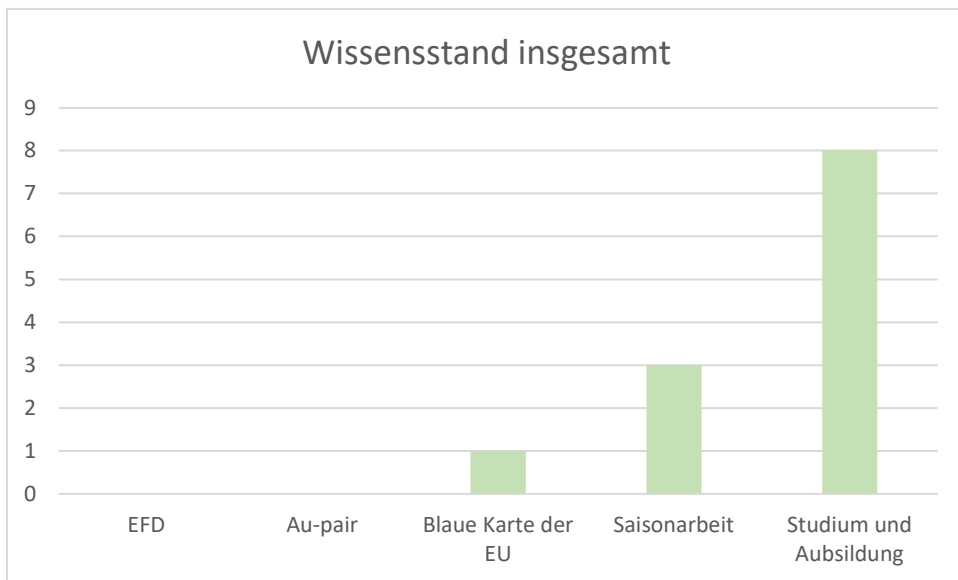


Abbildung XXIV: Zusammenfassung des Wissensstands über die einzelnen Migrationspfade (eigene Darstellung)

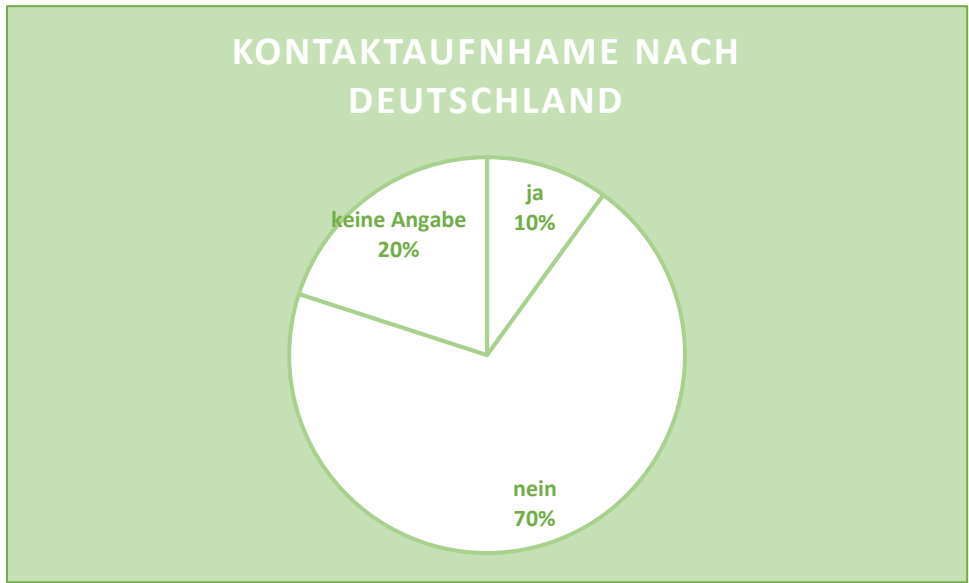


Abbildung XXV: Vorherige Kontaktaufnahme nach Deutschland (eigene Darstellung)

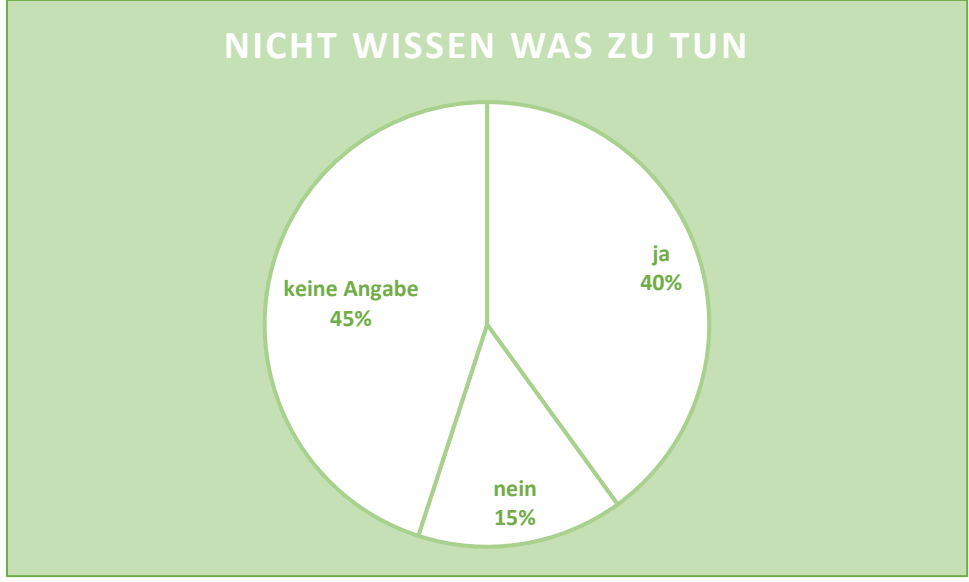


Abbildung XXVI: Wissenslücken bezüglich Handlungsoptionen (eigene Darstellung)

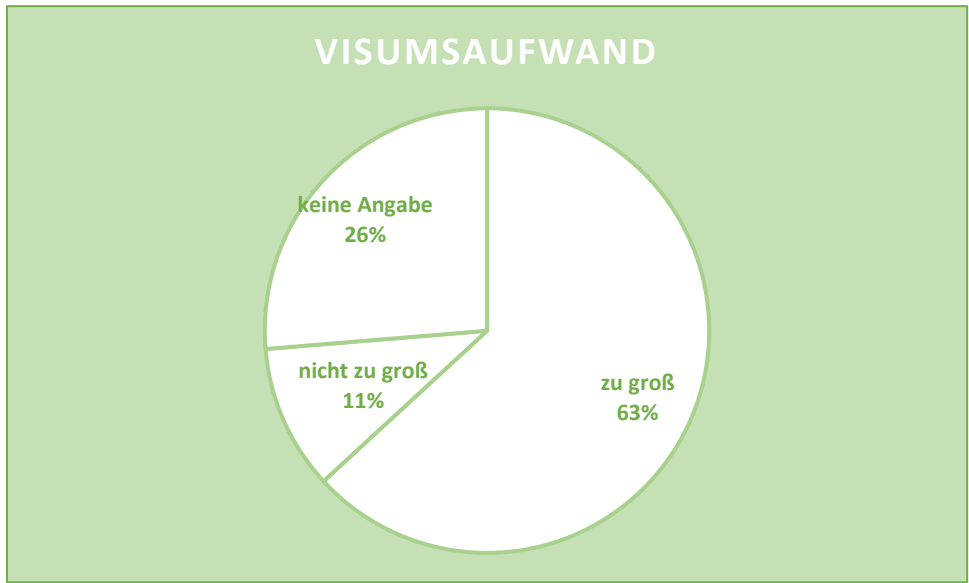


Abbildung XXVII: Subjektive Einschätzung zum Aufwand der Visbeantragung (eigene Darstellung)

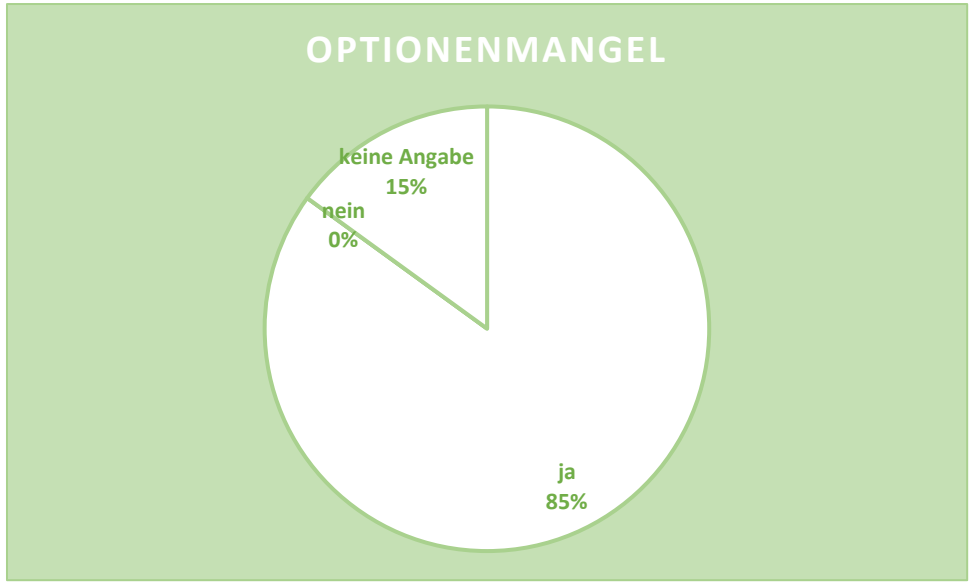


Abbildung XXVIII: subjektive Einschätzung bezüglich eines Optionenmangels (eigene Darstellung)

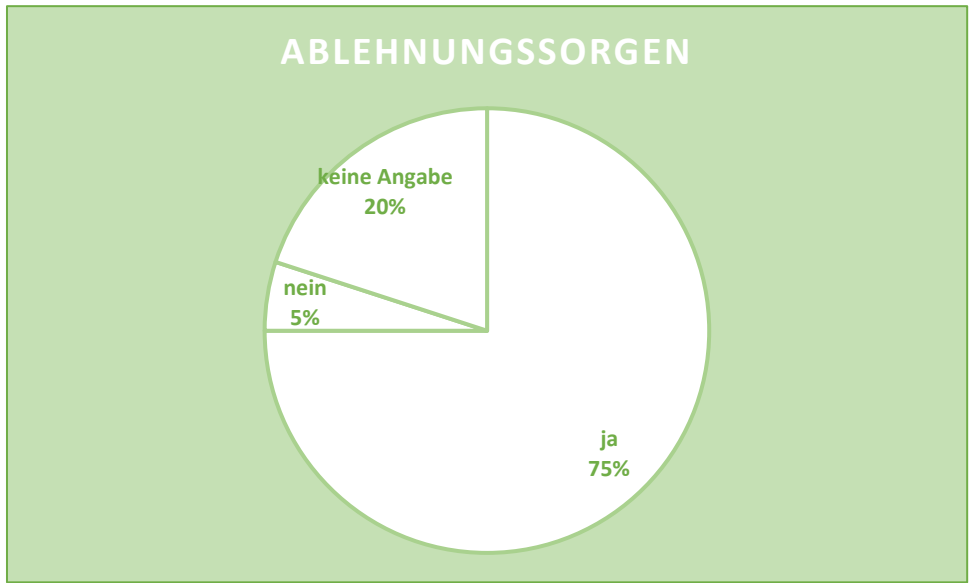


Abbildung XXIX: Subjektive Einschätzung der Antragsablehnung (eigene Darstellung)

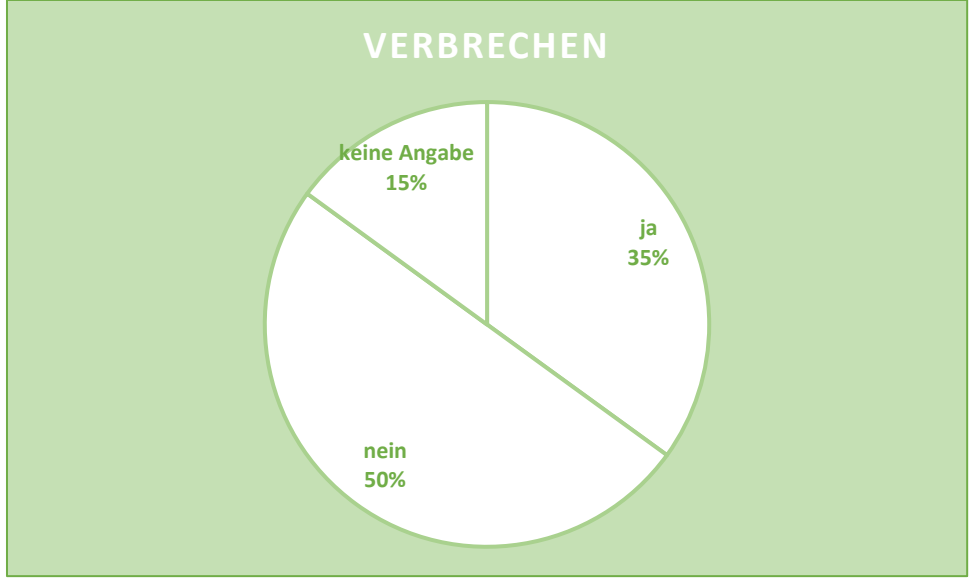


Abbildung XXX: Subjektive Einschätzung zum Unrechtsgehalt irregulärer Migration (eigene Darstellung)

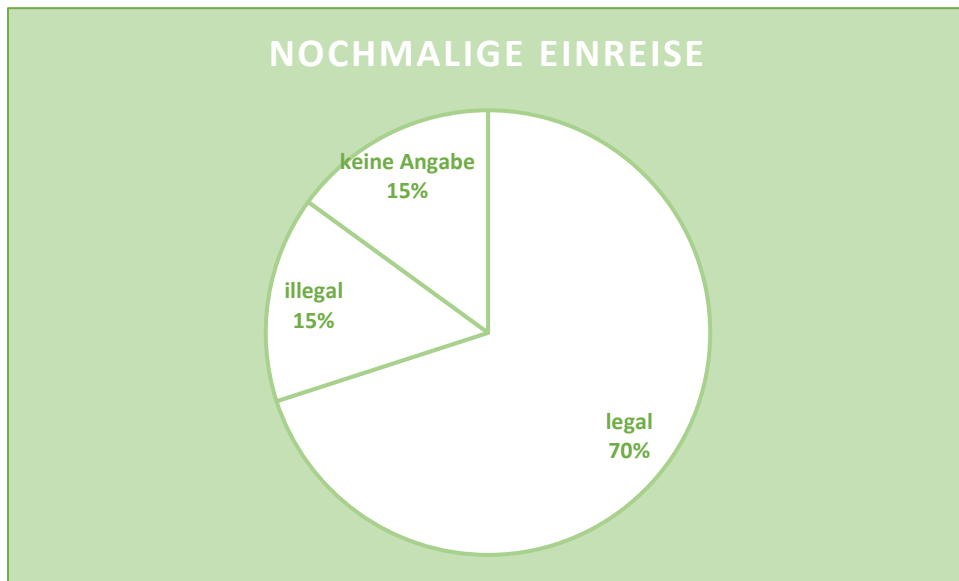


Abbildung XXXI: Nochmalige Einreise über den gleichen Migrationskanal
(eigene Darstellung)