

Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion

Deutschland als Einwanderungsland gestalten – warum wir ein Einwanderungsgesetz brauchen

Unserem Land geht es gut: Nie zuvor waren so viele Menschen erwerbstätig. Die positive Lage auf dem Arbeitsmarkt sorgt für Überschüsse bei den Sozialversicherungen und solide finanzierte öffentliche Haushalte.

Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland beruhen auf der Leistung der Menschen und einer starken Wirtschaft. Aber unsere Gesellschaft altert und schrumpft. In den nächsten Jahrzehnten werden deutlich weniger Menschen in unserem Land leben und zum Wohlstand beitragen können. Tatsache ist: Aufgrund der demographischen Entwicklung verlieren wir in den kommenden zehn Jahren bis zu 6,7 Millionen Erwerbsfähige. Dies ist aktuell die größte Herausforderung für unsere Volkswirtschaft, auf die wir Antworten geben müssen.

Ziel muss es sein, den erwarteten Rückgang des Arbeitskräftepotenzials zu verhindern. Anderenfalls laufen wir Gefahr, unseren Wohlstand zu verlieren und unsere sozialen Sicherungssysteme nicht mehr finanzieren zu können. Rente und Gesundheitsversorgung sind nur sicher, wenn wir auch die demographische Lücke schließen. Deshalb gilt:

Jede und jeder in unserem Land wird gebraucht!

Vorrangiges Ziel der deutschen Sozialdemokratie ist es, die in Deutschland lebenden Arbeitskräfte besser zu mobilisieren und zu qualifizieren. Aber wir müssen zugleich bessere Rahmenbedingungen für die Einwanderung von Fachkräften aus dem Ausland schaffen. Entscheidend ist: Hier gibt es kein „Entweder-oder“. Beides ist notwendig.

Das Beispiel Kanada zeigt: Einwanderungspolitik ist dann erfolgreich, wenn sie von einem gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Einwanderung lässt sich nicht gegen, sondern nur *mit* breiter Unterstützung der Gesellschaft gestalten.

Diesen Prozess müssen wir gemeinsam mit Gewerkschaften und Arbeitgebern organisieren und darauf achten, dass soziale Konflikte vermieden werden. Mit geeigneten Maßnahmen wie dem Mindestlohn und der Tarifbindung muss ausgeschlossen werden, dass Einwanderung dazu benutzt wird, das Lohnniveau zu drücken und die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern.

Die SPD-Bundestagsfraktion setzt sich für ein neues Einwanderungsgesetz in Deutschland ein. Eines, das mit mehr Transparenz Vertrauen schafft und Sorgen entkräftet; und das zugleich das Signal einer *Willkommenskultur* aussendet: Deutschland ist ein attraktives und weltoffenes Land, das um gut ausgebildete Einwanderer wirbt.

Wir wollen den Menschen und ihren Familien, die zu uns kommen werden, eine echte Zukunftsperspektive bieten, damit sie und ihre Kinder dauerhaft bei uns bleiben.

Arbeitskräfte mobilisieren und qualifizieren

Als hochentwickeltes Industrieland ist Deutschland auf qualifizierte Fachkräfte angewiesen. Durch den demographisch bedingten Bevölkerungsrückgang sinkt jedoch auch das Angebot an qualifizierten Fachkräften. Diese Lücke müssen wir schließen, wenn wir wirtschaftlich stark und wettbewerbsfähig bleiben wollen.

Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist in den vergangenen Jahren in Deutschland angestiegen, bleibt mit knapp über 70 Prozent jedoch noch hinter der skandinavischen Länder zurück und liegt deutlich unter der Erwerbsquote der Männer. Tatsächlich sind Frauen in Deutschland heute so gut ausgebildet wie noch nie. Wir können es uns nicht leisten, auf diese hoch-qualifizierten Fachkräfte zu verzichten. Die SPD-Bundestagsfraktion wird sich deshalb weiter dafür einsetzen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, damit mehr Frauen von Teilzeit- in Vollzeitbeschäftigung wechseln können.

Gleichzeitig müssen wir alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um die 1,5 Millionen jungen Menschen in unserem Land zwischen 25 und 35 Jahren, die bisher keine Berufsausbildung haben, in eine Ausbildung zu bringen.

Auch die berufliche Weiter- und Ausbildung älterer Arbeitnehmer und Arbeitsloser muss gestärkt werden und sich am tatsächlichen Bedarf orientieren. Außerdem werden wir die Potentiale von Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Arbeitsmarkt deutlich heben. Schließlich wollen wir, dass die Migranten, die bereits in Deutschland leben, besser in den Arbeitsmarkt integriert werden.

Daraus folgt: Allein mit einer höheren Erwerbstätigkeit von Frauen sowie einer umfangreichen Nachqualifizierung wird es uns nicht gelingen, ausreichend neue Fachkräfte zu mobilisieren. Deutschland ist auf die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen. Mit klaren Zugangskriterien lässt sich der Zuzug von qualifizierten Einwanderern abhängig von der Situation am deutschen Arbeitsmarkt steuern. Diese Kriterien sind im engen Dialog mit Gewerkschaften und Arbeitgebern zu vereinbaren, um zu gewährleisten, dass sie nachfrageorientiert und sozialverträglich ausgestaltet sind.

Deutschland ist attraktiv für Einwanderer

Deutschland ist laut OECD inzwischen das zweitbeliebteste Einwanderungsland weltweit. 2013 gab es die höchste Einwanderung und mit 429.000 Personen den höchsten Wanderungsgewinn seit über 20 Jahren. Die mit Abstand größte Gruppe der Einwanderer kommt aus den süd- und osteuropäischen Ländern der Europäischen Union.

Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer in der EU ist gerade für Deutschland ein großer Glücksfall. Denn diese Einwanderer sind überwiegend gut ausgebildet und finden schnell Arbeit. Die Hauptherkunftsländer sind Polen, Rumänien, Italien, Bulgarien, Ungarn sowie Spanien. Ein Grund hierfür ist die dort anhaltend schlechte Wirtschaftslage, vor allem die hohe Jugendarbeitslosigkeit von bis zu 50 %. Wenn sich unsere europäischen Nachbarn wirtschaftlich erholen, müssen wir damit rechnen, dass Unionsbürger in ihre Heimatländer zurückkehren und der Zuzug aus diesen Ländern deutlich abnehmen wird.

Die hohe Einwanderung aus der EU wird demnach wohl nicht von Dauer sein. Wir werden die demographischen Herausforderungen aber nur meistern, wenn es uns gelingt, die Einwanderung annähernd auf dem Niveau der letzten Jahre zu halten. Deshalb müssen wir uns in Zukunft gezielt noch viel stärker um qualifizierte Einwanderer aus Nicht-EU-Staaten bemühen. Menschen aus Nicht-EU-Staaten kommen bisher in erster Linie als Asylbewerber nach Deutschland. Die Zahl derjenigen, die außerhalb der Asylverfahren mit einer guten Ausbildung nach Deutschland kommen, um hier zu arbeiten und sich niederzulassen, ist hingegen bislang vergleichsweise gering.

Fazit: Deutschland profitiert derzeit von einer hohen Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus der EU. Wenn sich die Beschäftigungslage im Süden Europas verbessert, wird der Zuzug aus diesen Ländern abnehmen. Es kommt daher darauf an, dass wir uns erfolgreich um qualifizierte Einwanderer aus Drittstaaten (Nicht-EU-Staaten) bemühen.

Unser Land braucht ein neues Einwanderungsgesetz

Ein wichtiger Grund für die fehlende Attraktivität Deutschlands für qualifizierte Einwanderer aus Drittstaaten ist zweifellos unser zersplittertes und unübersichtliches Einwanderungsrecht. Es gibt über 50 verschiedene Aufenthaltstitel; die Einwanderungsregeln sind über mehrere Gesetze verstreut. Deshalb schlagen wir vor,

die verschiedenen Einwanderungsvorschriften in einem Einwanderungsgesetz zu bündeln und mit diesem Gesetz ein starkes Signal auszusenden, dass Deutschland um die Einwanderung gut ausgebildeter Menschen wirbt.

Wir müssen unser leider nach wie vor präsenten Image im Ausland als Nicht-Einwanderungsland loswerden und deutlich machen, dass wir nicht fragen, woher jemand kommt, sondern was jemand kann.

Zwar gibt es Regelungen wie die Blaue Karte EU, die die Einwanderung qualifizierter Arbeitnehmer aus dem Nicht-EU-Ausland ermöglichen, wenn sie über einen Hochschulabschluss und einen Arbeitsvertrag mit einem Mindestgehalt von 48.400 EURO oder 37.752 EURO in Mangelberufen verfügen. Die Einführung der Blauen Karte EU war ein wichtiges Signal an akademische Fachkräfte aus dem Nicht-EU-Ausland und geht in die richtige Richtung. Allerdings haben davon seit 2012 insgesamt nur 24.000 Spezialisten Gebrauch gemacht, wovon viele zuvor schon in Deutschland waren. Das reicht bei weitem nicht aus und zeigt, dass die Zutrittshürden für Fachkräfte nach wie vor zu hoch sind.

Wir schlagen deshalb vor, neben der Blauen Karte EU ein flexibles und nachfrageorientiertes Punktesystem zu entwickeln.

Mit einem solchen System gewinnt beispielsweise Kanada jedes Jahr rd. 250.000 qualifizierte Einwanderer (vgl. Box unten).

Erfolgsbeispiel KANADA:

Kanada gilt unter den klassischen Einwanderungsländern international als Vorbild für eine gelungene Einwanderungspolitik. Es verfügt über eine jahrzehntelange Erfahrung in der Anwerbung und erfolgreichen Integration von qualifizierten Einwanderern, ohne dass es zu größeren sozialen Verteilungskonflikten gekommen wäre. Im Gegenteil: Kanada hat es geschafft, Einwanderung weitestgehend effizient, nachfrageorientiert, sozial ausgewogen und transparent zu organisieren. Basis hierfür ist ein breiter Konsens in der kanadischen Politik und Gesellschaft darüber, dass eine jährliche Einwanderung im Umfang von knapp 1% der Bevölkerung gewünscht ist.

Die kanadische Einwanderungsbehörde stuft ausländische Bewerber in einem Punktesystem nach Alter, Ausbildung, Berufserfahrung und Sprachkenntnissen ein. Seit Anfang dieses Jahres erhalten Bewerber, die bereits über ein konkretes Jobangebot verfügen, zusätzliche Punkte, was zu einer zügigen Erteilung der Aufenthaltserlaubnis und Arbeitsaufnahme führt. Das kanadische System stellt damit im Grundsatz zwar weiterhin auf die persönliche Qualifikation des einzelnen Bewerbers ab, berücksichtigt aber zusätzlich die konkrete Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Dies geschieht unbürokratisch, weil der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht – wie früher – davon abhängig gemacht wird, dass der Bewerber einen Engpassberuf ausübt. Und dies geschieht nicht zu Lasten des inländischen Arbeitskräftepotenzials, weil nur solche Arbeitsverträge anerkannt werden, bei denen der Arbeitgeber nachgewiesen hat, dass seine Bemühungen, einen kanadischen Arbeitnehmer zu finden, erfolglos geblieben sind.

PUNKTESYSTEM – flexibel, nachfrageorientiert und sozialverträglich

Die Einwanderungssysteme anderer Länder sind nicht eins zu eins auf Deutschland übertragbar. Wir werden jedoch sorgfältig prüfen, welche Elemente des kanadischen oder anderer kriteriengerechten Einwanderungssysteme wir übernehmen können, um die Einwanderung aus Drittstaaten langfristig mit einem flexiblen und nachfrageorientierten Punktesystem bedarfsgerecht zu steuern.

- Das Punktesystem könnte mit einer Bewerberdatenbank nach dem Vorbild des kanadischen Express Entry Systems kombiniert werden. Dadurch sollen Arbeitgeber und -nehmer besser zueinander finden.
- Um auszuschließen, dass Arbeitgeber Dumpinglöhne zahlen, muss ein Arbeitsvertrag vorliegen, der mindestens tarifliches Lohnniveau garantiert.
- Je nach Bedarf kann zur Steuerung eine jährliche Quote festgelegt werden, wie viele Personen über das Punktesystem kommen können.
- Die Aufenthaltserlaubnis würde zunächst für drei Jahre erteilt und wird danach entfristet, sofern die Betroffenen ihren Lebensunterhalt sichern können.
- Das Punktesystem könnte als Pilotprojekt befristet und evaluiert werden. Anschließend würde über eine Verlängerung entschieden.

In einem ersten Schritt könnten wir die Hürden für die Blaue Karte EU schon jetzt senken, indem wir sie auch für qualifizierte Spezialisten öffnen, die über keinen formalen Abschluss verfügen (z.B. IT-Spezialisten) und weitere bereits bestehende Einwanderungsmöglichkeiten erweitern und bekannter machen.

Abschlüsse schneller anerkennen

Ein weiteres wichtiges Element des neuen Einwanderungsgesetzes muss die **bessere und schnellere Anerkennung ausländischer Abschlüsse** sein. Dies wollen wir durch einen Rechtsanspruch auf unabhängige Beratung, die Einführung eines Einstiegsdarlehens und angemessene Verfahrenskosten fördern. Derzeit arbeiten schätzungsweise 300.000 bis 500.000 Einwanderer unterhalb ihrer Qualifikation; dieses Potenzial von Anerkennungsberechtigten muss besser ausgeschöpft werden.

Ausländische Studenten und Schüler gewinnen

Die Absolventen deutscher Auslandsschulen und ausländische Studenten/Absolventen in Deutschland verfügen bereits über deutsche Sprachkenntnisse und sind mit der deutschen Kultur vertraut. Gerade diese Gruppe lässt sich einfacher und schneller integrieren.

Wir wollen deshalb

- die Zahl deutscher Auslandsschulen im Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes in ausgesuchten Ländern deutlich erhöhen,
- dem wachsenden Interesse an der deutschen Sprache dadurch Rechnung tragen, dass wir die Sprachkurseangebote an den Goethe-Instituten im Ausland ausbauen und den breiten Zugang erleichtern. So können potentielle Einwanderer die deutsche Sprache bereits in ihrer Heimat lernen,
- mehr ausländische Studienbewerber an deutschen Hochschulen gewinnen und zulassen, weil aus demographischen Gründen die Zahl deutscher Studienbewerber wieder sinken wird,
- die Ausländer, die einen deutschen Hochschulabschluss gemacht haben, dafür gewinnen, dauerhaft hier zu leben und zu arbeiten
- grundsätzlich die Attraktivität des deutschen Hochschulstandorts steigern.

Den Arbeitsmarkt auch für Flüchtlinge öffnen

Die Trennung von humanitärer und arbeitsmarktbezogener Einwanderung ist grundsätzlich richtig, muss aber im Hinblick auf einzelne Konsequenzen überdacht werden.

Damit hat die Große Koalition bereits begonnen: So wurde 2014 die Frist für den Zugang von Asylbewerbern und Geduldeten zum Arbeitsmarkt von zwölf bzw. neun auf drei Monate, der Entfall der Vorrangprüfung auf 15 Monate abgesenkt bzw. für Mangelberufe und bei inländischer Ausbildung ganz abgeschafft. Asylsuchende und Geduldete, die durch eigene Arbeit für ihren Lebensunterhalt sorgen können, sind besser vor Diskriminierungen geschützt und können sich besser integrieren. Wir werden deshalb prüfen, wie wir auf diesem Weg voranschreiten und zu weiteren Verbesserungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt kommen können.

Klar ist: Flüchtlinge und andere Schutzsuchende haben einen verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Anspruch auf ein Asylverfahren. Mit ihrer Aufnahme kommt Deutschland seiner historischen, humanitären und rechtlichen Verpflichtung nach. Für uns gilt, dass der Schutz vor Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen immer frei von Nützlichkeitsabwägungen bleiben muss.

Mit Blick auf die steigende Zahl von Asylbewerbern werden wir uns dafür einsetzen, die Kommunen zu entlasten und zu einer fairen Verteilung der Flüchtlinge in Europa zu kommen.

In der Vergangenheit wurden Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge weitgehend vermieden, um eine spätere Abschiebung nicht zu erschweren. Wir müssen jedoch bei vielen Flüchtlingen feststellen, dass sie längere Zeit, wenn nicht gar auf Dauer, in Deutschland bleiben. Neben den anerkannten Flüchtlingen bleibt auch ein Teil der abgelehnten Asylbewerber, sofern für sie dauerhaft ein Abschiebehindernis besteht. Für diesen Personenkreis wollen wir schneller Sprach- und Integrationskurse sowie Ausbildungsmaßnahmen anbieten. Vor allem die vielen gut ausgebildeten Flüchtlinge, z.B. Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien, sollten dringend mit berufsbezogenen Sprachkursen unterstützt werden. Insbesondere muss alles dafür getan werden, dass Flüchtlingskinder einen schnellen Zugang zu Kindergärten und Schulen erhalten. Die Kommunen sind hierbei unkompliziert und schnell zu unterstützen.

Wir werden das Angebot für Sprachkurse qualitativ wie auch die Arbeitsbedingungen für die Lehrkräfte deutlich ausweiten und zusammen mit den Ländern Asylbewerbern und Geduldeten einen frühen Spracherwerb ermöglichen.

Außerdem sollten wir weitere pragmatische Lösungen im Asylverfahren in Betracht ziehen. So ist schwer nachvollziehbar, warum abgelehnte Asylbewerber, die gleichwohl nicht abgeschoben werden können, bisher nur dann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Arbeit erlangen können, wenn sie vorher ausreisen und das Visum aus dem Ausland beantragen. Die Erteilungssperre ist zwar grundsätzlich legitim, denn so soll eine Umgehung des Arbeitsmigrationsrechts durch das Asylverfahren verhindert werden. Es müssen aber Ermessensausnahmen geschaffen werden.

Auf den dringenden Wunsch der Handwerkskammer, der Kirchen, des Deutschen Gewerkschaftsbundes und des Bundes der Arbeitgeber wollen wir jugendlichen Geduldeten und Asylsuchenden, die eine Ausbildung beginnen oder ein Ausbildungsangebot haben, unabhängig vom Ausgang des asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahrens den Aufenthalt bis zum Abschluss der Ausbildung gewähren. Das sollte auch eine Frist für anschließende Arbeitssuche beinhalten. Viele Betriebe suchen nach Auszubildenden - auch Asylsuchende und Geduldete. Doch beim Arbeitgeber herrscht Unsicherheit, ob der/die Auszubildende auch die gesamte Ausbildungszeit wird bleiben können. So verlieren die Jugendlichen Zeit und die Unternehmen Auszubildende.

Breite gesellschaftliche Debatte notwendig

Deutschland steht am Beginn einer **breiten gesellschaftlichen Debatte** über die Notwendigkeit und Chancen einer modernen Einwanderungspolitik. Dabei geht es um die Frage, wieviel Einwanderung wir brauchen und welche Regeln dafür gelten. Mit unserem Vorschlag für ein modernes Einwanderungsrecht machen wir deutlich, dass wir die Sorgen der Bevölkerung im Blick haben. Wir wollen Einwanderung so steuern, dass sie hilft, Wohlstand und Arbeit in diesem Land zu erhalten. Deutschland muss sich als weltoffenes, tolerantes und modernes Land präsentieren, das aktiv um

die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften wirbt und dafür legale Wege schafft. Damit leisten wir nicht zuletzt einen wichtigen Beitrag, um illegale Einwanderung und Menschenhandel zu bekämpfen und Schlepperbanden die Geschäftsgrundlage zu entziehen.

Eine positive gesellschaftliche Grundhaltung zu Einwanderung entsteht nicht von heute auf morgen. Sie ist aber wichtig, damit Einwanderung gelingt. Mit unserem Vorschlag wollen wir eine wichtige Voraussetzung dafür schaffen. Mit einem Einwanderungsgesetz, das klare, nachvollziehbare und am Bedarf orientierte Kriterien enthält, werden wir die Menschen davon überzeugen: **Einwanderung kann ein Gewinn für uns alle sein.**