Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



06.07.2017

Eckpunkte der BAGFW zu einem Einwanderungsgesetz/einer Einwanderungsgesetzgebung

Die SPD-Bundestagsfraktion hat am 7.11.2016, die Fraktion Bündnis90/Die Grünen hat am 4.4.2017 einen Entwurf für ein Einwanderungsgesetz vorgelegt. Beide

Parteien schlagen ein Punktesystem vor, das sich an das kanadische Vorbild anlehnt.

Seit einigen Jahren wurde und wird darüber diskutiert, ob Deutschland ein Einwanderungsgesetz braucht. Eine der zentralen Fragen war und ist dabei, ob bzw. in welchem Umfang Deutschland demographisch bedingt Einwanderung braucht und ob Migration ein Weg ist, dem absehbaren Arbeitskräftemangel zu begegnen. Bedingt durch die große Zahl an Flüchtlingen, die im Jahr 2015 und Anfang 2016 nach Deutschland kamen, trat diese Debatte in den Hintergrund. Mittlerweile haben u.a. die Grünen und die SPD neue Vorschläge zum Thema vorgelegt und auch andere Parteien positionieren sich.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat am 7.11.2016, die Fraktion Bündnis90/Die Grünen hat am 4.4.2017 einen Entwurf für ein Einwanderungsgesetz vorgelegt. Beide Parteien schlagen ein Punktesystem vor, das sich an das kanadische Vorbild anlehnt. Verknüpft wird die Debatte über ein Einwanderungsrecht immer auch mit Fragen nach dem Umgang mit illegaler Einreise oder der Integration.

Die Verbände der BAGFW stellen in diesem Papier grundlegende Eckpunkte auf, die im Rahmen einer neuen Einwanderungsgesetzgebung zu berücksichtigen sind.

Grundsätzliche Überlegungen

Auch Flüchtlingsschutz und humanitäre Aufnahme werden im Kontext der Schaffung eines Einwanderungsgesetzes angesprochen. Sie dürfen nach Auffassung der Verbände der BAGFW aber rechtlich und tatsächlich nicht mit Fragen der Arbeitsmigration vermischt werden. Flüchtlingsschutz ist nicht disponibel. Das Grundgesetz und internationale Verpflichtungen setzen Standards im Flüchtlingsschutz, die Deutschland in seiner Migrationspolitik binden. Es gilt, das Refoulement-Verbot zu achten und Flüchtlingen ein angemessenes Verfahren und Schutz zu garantieren. Die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen über Ressettlement oder im Rahmen anderer Aufnahmeprogramme ist humanitär begründet. Verbesserungen im Flüchtlingsschutz müssen im Detail durchdacht und durch Änderung der geltenden deutschen und europäischen Regelungen verwirklicht werden. Diese Aufgabe stellt sich unabhängig davon, ob die Regelungen zur Arbeitsmigration weiterentwickelt werden.

Die Verbände der BAGFW begrüßen es, wenn es zu einem Austausch darüber kommt, wie Arbeitsmigration besser gestaltet und das deutsche Ausländerrecht entsprechend angepasst werden kann. Aus ihrer Sicht ist Deutschland ein Einwanderungsland und profitiert auf vielfältige Weise von der Einwanderung. Mittels Einwanderung können nicht nur die Auswirkungen des demographischen Wandels abgeschwächt werden, sie kann auch unsere Kultur und unsere Gesellschaft bereichern. Die Einwanderungspolitik darf dabei nicht allein an den (wirtschaftlichen)

Interessen Deutschlands orientiert sein. Sie muss darüber hinaus Migrant(inn)en die Möglichkeit eines selbstbestimmten Lebens und der Verwirklichung ihres individuellen Potentials geben.

Die Verbände der BAGFW bringen sich mit den folgenden Eckpunkten in die Debatte ein:

1. Das Recht kann zur Entwicklung einer Einwanderungsgesellschaft beitragen.

Ein „Einwanderungsgesetz“ sollte zum Ausdruck bringen, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist. Damit dies auch gelingt, ist es entscheidend, den konkreten Änderungsbedarf zu benennen und entsprechende Lösungsvorschläge zu machen. Als Einwanderungsland benötigt Deutschland nicht nur Regelungen, die Einwanderung gestalten. Es benötigt auch einen Rechtsrahmen, der ein Leben in Vielfalt fördert. Eine sachliche und verlässliche Migrationspolitik kann auch dazu beitragen, die Integrationsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung und die Einwanderungsbereitschaft von Migrant(inn)en zu fördern.

Arbeitskräftezuwanderung muss mit Regelungen zur Förderung begleitender Maßnahmen der Integration verschränkt werden, um das

Ziel, zusätzliche Arbeitskräfte zu gewinnen, tatsächlich zu erreichen. Es bedarf komplementär erfolgender Regelungen für bedarfsgerechte Investitionen in den berufsorientierten Deutschunterricht, Nachqualifikationen bei Teilanerkennung ausländischer Abschlüsse, Diversity Management bei den einstellenden Betrieben oder Stärkung der Angebote begleitender Migrationssozialarbeit usw.

2. Einwanderung liegt im Interesse Deutschlands.

Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass der demographische Wandel weitreichende Folgen für den Arbeitsmarkt haben wird. Wesentliche Leistungen und die Daseinssorge könnten aufgrund eines Mangels an Arbeitskräften nicht mehr sichergestellt sein, so beispielsweise in der Pflege. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass sich die Alterung der Gesellschaft negativ auf die Finanzstruktur der sozialen Sicherungssysteme auswirken wird. Es ist nicht auszuschließen, dass dies zu sozialen Verwerfungen führt, die den sozialen Frieden und ein Leben in Würde aller Menschen in Deutschland gefährden.

Die positiven Effekte von Einwanderung überwiegen. Renten- und Sozialversicherung sind darauf ausgelegt, dass es eine höhere Zahl an Einzahlern als an Beziehern gibt. Einwanderung hat erfahrungsgemäß keine negativen, sondern positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.[1] Einwanderung kann einen Beitrag dazu leisten, den demographischen

Wandel und seine Folgen abzuschwächen. Bereits heute profitieren wir gesellschaftlich, kulturell und wirtschaftlich von Einwanderung, hauptsächlich von EU-Bürger(inne)n. Sie allein kann den Bedarf an Arbeitskräften aber nicht decken zumal absehbar ist, dass sie zurückgehen wird. Das ist auch der Tatsache geschuldet, dass die mittel- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zunehmend vor vergleichbaren demographischen Problemen stehen wie Deutschland. Auch deshalb sollte die Einwanderung aus Nicht-EU-Staaten zunehmend in den Blick genommen werden.[2]

Arbeitsmigration kann auch im Hinblick auf entwicklungspolitische Effekte wie Rücküberweisungen und Vertiefung der internationalen Beziehungen im globalpolitischen Interesse Deutschlands liegen.

3. Einwanderung ersetzt nicht die Förderung der Erwerbschancen von Menschen in Deutschland und darf nicht auf deren Kosten gehen.

Eine verstärkte Einwanderung darf nicht dazu führen, dass Versäumnisse in der Arbeitsmarktpolitik nicht behoben werden. Nach wie vor gibt es strukturelle Benachteiligungen beispielsweise von Menschen mit Behinderung, älteren Menschen oder Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von benachteiligten Gruppen dient dazu, die Folgen des demographischen Wandels aufzufangen, ist aber vor allem eine Frage der

Teilhabegerechtigkeit.[3] Der Staat muss Maßnahmen ergreifen, die ermöglichen, dass alle Menschen in Deutschland ihr individuelles Potential ausschöpfen können.

Dies trifft insbesondere auch auf bereits in Deutschland lebende Migrant(inn)en zu. Der Zugang zu Arbeit und Ausbildung von Asylsuchenden und Geduldeten sollte noch weiter geöffnet werden. Das gilt auch für Personen, die nicht über eine sogenannte gute Bleibeperspektive verfügen. Potentiale sollten unabhängig von Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus gefördert werden.[4] Die Verbände der BAGFW fordern seit langem eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung für bislang Geduldete. Bis dies verwirklicht wird, fordern sie, dass wenigstens die Regelungen zur Ausbildungsduldung so nachjustiert werden, dass sie in der Praxis verstärkt Anwendung finden und nach erfolgreichem Abschluss einer Ausbildung generell ein dauerhaftes Bleiberecht in Aussicht steht.[5] Ebenfalls erwogen werden sollte, ob das im Jahr 2015 neu geschaffene Bleiberecht für gut integrierte Ausländer mit einer Duldung gesetzlich nachjustiert werden muss, um der ursprünglichen integrationspolitischen Intention des Gesetzgebers gerecht zu werden.

Aus Sicht der BAGFW sind weitere Anstrengungen zum Abbau von in der Gesellschaft verbreiteten Vorbehalten sowie für einen erleichterten Zugang Eingewanderter einschließlich Geduldeter zum Arbeitsmarkt notwendig.[6]

Es müssen Anstrengungen unternommen werden, um klarzustellen, dass die Förderung von Einwanderung und Förderung der Erwerbschancen von Menschen in Deutschland weder im Widerspruch noch in Konkurrenz zueinander stehen.

4. Die Einwanderung nach einem Punktesystem kann zusätzliche Chancen bieten.

Es besteht eine große Hürde für Einwanderungswillige, vom Ausland aus einen Arbeitsplatz in Deutschland zu finden. Ebenso stellt es einen Unsicherheitsfaktor für Arbeitgeber(innen) dar, bereits eine feste Arbeitsplatzzusage zu geben, ohne dass der/die Arbeitnehmer(in) bereits eine Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis hat.

Im Zentrum der aktuellen Vorschläge steht das Punktesystem als kriteriengesteuertes Instrument, welches Einwanderung ohne konkreten Arbeitsplatz ermöglicht. Ein solches Punktesystem existiert z.B. bereits in Kanada, bei dem für Kriterien wie Sprache, Ausbildung oder Alter Punkte vergeben werden und bei Erreichen einer bestimmten Punktzahl die dauerhafte Einwanderung möglich ist.

Für die Einführung eines Punktesystems spricht, dass es ein Signal für

einen Paradigmenwechsel in der arbeitsmarktbezogenen Migrationspolitik wäre. Bei der Einführung eines solchen kriteriengesteuerten Instrumentes sollten die Erkenntnisse aus Staaten, die bereits Erfahrungen mit einem solchen Instrument haben, in Betracht gezogen werden. Bei der Festlegung der Kriterien ist zu beachten, dass diese nicht-diskriminierend sind und die Einwandernden eine tatsächliche Chance auf Verwirklichung ihres Potentials erhalten. Dazu kann es notwendig sein, vor und nach der Einreise Unterstützung zur Verfügung zu stellen.

Ein Risiko des Punktesystems besteht darin, dass bei wider Erwarten nicht erfolgreicher Arbeitsplatzsuche oder bei Wegfall der Aufenthaltsvoraussetzungen, wie Verlust des Arbeitsplatzes, Konflikte in Bezug auf Unterhaltsverpflichtungen oder die Aufenthaltsbeendigung für die Betroffenen erzeugt werden können.

Ein Punktesystem kann und darf dabei die arbeitsplatzbezogene Einwanderung, wie es sie bisher gibt, nicht ersetzen. Um das Arbeitsmigrationsrecht durch dieses neue Instrument nicht noch komplizierter zu machen, sollten die Rechtsfolgen wie etwa Familiennachzug, Aufenthaltsverfestigung oder Zugang zu sozialen Leistungen in beiden Systemen so weit wie möglich gleich laufen.

5. Arbeitskräftemigration darf nicht auf Fachkräfte und Hochqualifizierte reduziert werden.

Deutschland würde auch von der Einwanderung gering- oder niedrig-qualifizierter Erwerbspersonen profitieren. Zur Bewältigung des demographischen Wandels bedarf es nicht lediglich einer Zuwanderung in Berufe mit einem Arbeitskräftemangel, sondern einer Einwanderung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt. Daher sollten unter Beachtung der allgemeinen arbeitsrechtlichen Standards auch Wege der legalen, gegebenenfalls nur temporären Migration, für gering- oder unqualifizierte Personen entwickelt werden.

6. Arbeitsmigration außerhalb eines Punktesystems sollte durch rechtliche Vorgaben gesteuert, nicht erschwert werden.

Die gesetzlichen Regelungen zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländer(inne)n, die nicht aus EU-Staaten stammen, sind derzeit im Aufenthaltsgesetz gebündelt. Das Problem ist, dass die Regelungen zur Arbeitsmigration in sich sehr ausdifferenziert und folglich sehr komplex sind. Die Einwanderungsregeln müssen daher einfacher und transparenter werden. Bei einer Neufassung sollten die folgenden Punkte berücksichtigt werden:

· Bei der Weiterentwicklung des Arbeitsmigrationsrechts ist darauf zu achten, dass es fair, ohne Diskriminierung und unter Berücksichtigung der menschenrechtlichen Verpflichtungen sowohl im Anwerbeland als auch in Deutschland ausgestaltet sein muss. Wesentliche Akteure, wie die Freie Wohlfahrtspflege, Gewerkschaften und die Zivilgesellschaft sind hinzuziehen, um die Einhaltung sicherzustellen.

· Die Einwanderung zum Zweck der Ausbildung sollte regelmäßig zugelassen werden. Denn für einen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt ist das Vorhandensein von Qualifikationen erforderlich, die in der benötigten Form im Ausland vielfach nicht erwerbbar sind.

· Um jungen Erwerbssuchenden die Einwanderung zum Zweck der Ausbildung in Deutschland zu ermöglichen, sollte die Lebensunterhaltssicherungspflicht für die Zeit der Ausbildung entfallen und der Zugang zu Ausbildungsförderung eröffnet werden.

· Es muss ein Recht auf Familienzusammenführung für alle Inhaber(innen) einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit geben. Dies ist zum einen zum Schutz der Familie notwendig. Darüber hinaus gilt es die Fehler der „Gastarbeiteranwerbung“ nicht zu wiederholen. Ziel ist es regelmäßig, für Migrant(inn)en eine langfristige Perspektive in Deutschland zu schaffen. Auch aus diesem Aspekt bedarf es einer Einwanderungspolitik, bei der Deutschland Familien gewinnt, nicht nur allein individuelle Arbeitskräfte.

· Um Bildungsaufenthalte als Sprungbrett nutzen zu können, sollte ein Wechsel des Aufenthaltszwecks ohne vorhergehende Ausreise erlaubt

werden.

· Ein mehrfacher Wechsel des Aufenthalts zwischen Herkunfts- und Zielstaat oder dritten Staaten sollte möglich sein. Durch die Vereinfachung von sog. Zirkulärer Migration kann auch einem Brain Drain entgegengewirkt werden.

· Eine weitere Vereinheitlichung und Vereinfachung von Berufsanerkennungsverfahren ist ebenso wie der Ausbau von Maßnahmen zu Anpassungs- und Nachqualifizierung wünschenswert.

· Die Möglichkeiten der befristeten Einreise zur Arbeitssuche für Drittstaatsangehörige sollten verbessert werden. Die bestehende diesbezügliche Regelung nach §18c Aufenthaltsgesetz (AufenthG) gilt nur für Hochqualifizierte und läuft faktisch weitgehend ins Leere. Damit die Regelung zukünftig greifen kann, sollte sie auch für Personen mit beruflichem Abschluss geöffnet werden.

· Den größten Bedarf sehen wir bezüglich der Einwanderung von Fachkräften mit beruflicher Ausbildung. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung scheitert oft daran, dass für einen großen Teil der Berufe noch immer die Vorrangregelung gilt. Diese muss auf jeden Fall modifiziert werden, da sie den tatsächlichen Bedarf nicht realistisch widerspiegelt. Die bestehenden Kriterien für die Erstellung der Liste der Mangelberufe sollten angepasst und somit die Vorrangprüfung auf einige wenige Bereiche beschränkt werden.

· Migrant(inn)en müssen vor Ausbeutung geschützt werden. Der Staat sollte effektive Kontroll- und Schutzmechanismen für

Arbeitnehmer(innen) installieren, die sicherstellen, dass arbeitsrechtliche- und sozialrechtliche Verpflichtungen eingehalten werden.

---

[1] Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050 Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität, 2015 Bertelsmann Stiftung, abrufbar unter: <link https: www.bertelsmann-stiftung.de fileadmin files bst publikationen grauepublikationen studie_ib_zuwanderungsbedarf_>www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_

aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf

[2] Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Entwurf des Nationalen Reformprogramms (NRP) 2017, Berlin/Brüssel, 17.03.2017, S. 7; BAGFW, Altenpflege in Deutschland, Ethisch vertretbare Anwerbung von ausländischen Arbeits- und Fachkräften in der Pflege, Berlin, 16.07.2014

[3] Stellungnahme der BAGFW zum Entwurf des NRP 2017 (Fn. 1), S. 5

[4] vgl. BAGFW, Aktuelle Standortbestimmung der BAGFW zu den Herausforderungen der Aufnahme und Integration von Geflüchteten (Stand: Dezember 2015), S. 6 ff.; BAGFW, Kernforderungen für einen Koalitionsvertrag und das Regierungsprogramm zu Migration und Integration, Berlin 2013

[5] Stellungnahme der BAGFW zum Entwurf des NRP 2017 (Fn. 1), S. 3

[6] Stellungnahme der BAGFW zum Entwurf des NRP 2017 (Fn. 1), S. 3

Dateien

Eckpunkte_der_BAGFW_zu_einem_Einwanderungsgesetz_2017-07-06_final.pdf 91 KB

Zum Seitenanfang