



**dokumente** \*

VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION

[www.spdfraktion.de](http://www.spdfraktion.de)

Nr. 05/09

\*  
Eckpunkte für eine  
kohärente Migrationspolitik  
in Deutschland und  
in Europa

Fachübergreifende Projekt-Arbeitsgruppe  
Zuwanderung und Arbeitnehmerfreizügigkeit

## **IMPRESSUM**

**HERAUSGEBERIN:** FRAKTION DER SPD IM DEUTSCHEN BUNDESTAG  
PETRA ERNSTBERGER, MDB, PARLAMENTARISCHE GESCHÄFTSFÜHRERIN

**REDAKTION:** EMILIE MANSFELD

PLATZ DER REPUBLIK 1, 11011 BERLIN

**TELEFON:** (030) 227-57133  
**TELEFAX:** (030) 227-56800

[WWW.SPDFRAKTION.DE](http://WWW.SPDFRAKTION.DE)

ERSCHIENEN IM APRIL 2009

DIESE VERÖFFENTLICHUNG DER SPD-BUNDESTAGSFRAKTION DIEN T AUSSCHLIESSLICH DER INFORMATION.  
SIE DARF WÄHREND EINES WAHLKAMPFES NICHT ALS WAHLWERBUNG VERWENDET WERDEN.

## Inhaltsverzeichnis

---

05	<b>Mitglieder der Arbeitsgruppe</b>
07	<b>Vorwort</b> Dr. Angelica Schwall-Düren, MdB Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion
09	<b>Teil I: Analyse des Wanderungsgeschehens und Darstellung der Migrationspolitik</b>
09	1. Das globale, europäische und deutsche Wanderungsgeschehen – Trends und Herausforderungen
09	1.1 Die globale Migration
11	1.2 Wanderungsgeschehen und Migrationspolitik in der EU
13	1.3 Trends und Herausforderungen in Deutschland
18	2. Migrationspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union
18	2.1 Migrationspolitik in Deutschland
22	2.2 Migrationspolitik der EU
27	2.3 Argumente für eine umfassende Migrations- und Integrationspolitik
32	<b>Teil II: Sozialdemokratische Forderungen an eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und in der EU</b>
32	1. Grundsätze einer kohärenten Migrationspolitik
36	2. Unsere Forderungen
36	2.1 Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung der Fachkräftebasis
38	2.2 Die EU Blue Card
40	2.3 Punktesystem für Deutschland
42	2.4 Engpasssystem: Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften
42	2.5 Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU

42	2.6	Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Dienstleistungsfreiheit
43	2.7	Saisonarbeitskräfte und andere Arbeitsmigrantinnen und -migranten
44	2.8	Migration auf Zeit und Mobilitätspartnerschaften
46	2.9	Die Behandlung von irregulärer Migration unter Berücksichtigung humanitärer und asylrechtlicher Aspekte
49	2.10	Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen
51		<b>Literatur</b>

# Mitglieder der Arbeitsgruppe

## Leitung

Dr. Angelica Schwall-Düren, MdB  
Stellvertr. Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion  
für den Bereich Angelegenheiten der Europäischen Union

## Mitglieder – Bundestagsabgeordnete

Lale Akgün, MdB (für AG Angelegenheiten der Europäischen Union)  
Angelika Graf, MdB (für AG Familie, Senioren, Frauen und Jugend)  
Josip Juratovic, MdB (für AG Arbeit und Soziales)  
Anette Kramme, MdB (für AG Arbeit und Soziales)  
Markus Meckel, MdB (für AG Außenpolitik)  
Gesine Multhaupt, MdB (für AG Bildung und Forschung)  
Andrea Nahles, MdB (für AG Arbeit und Soziales)  
Christel Riemann-Hanewinkel, MdB (für AG Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)  
Michael Roth, MdB (für AG Angelegenheiten der Europäischen Union)  
Christoph Strässer, MdB (für AG Menschenrechte und humanitäre Hilfe und für AG Rechtspolitik)  
Rüdiger Veit, MdB (für AG Inneres)

## Mitglieder – Europaabgeordnete

Karin Jöns, MdEP  
Wolfgang Kreissl-Dörfler, MdEP

## Externe Gäste

Dr. Steffen Angenendt (Stiftung für Wissenschaft und Politik, SWP)  
Klaus Beck (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB)  
Matthias Rumpf (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD)  
Günther Schultze (Friedrich-Ebert-Stiftung, FES)  
StS Kajo Wasserhövel (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS)

Weitere Mitglieder der Arbeitsgruppe waren ReferentInnen der Planungsgruppe und der Fraktionsarbeitsgruppen: Angelegenheiten der Europäischen Union, Arbeit und Soziales, Außenpolitik, Bildung und Forschung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Inneres, Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Rechtspolitik, Wirtschaft und Technologie, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie SachbearbeiterInnen und AbgeordnetenmitarbeiterInnen.



# Vorwort

## Dr. Angelica Schwall-Düren, MdB Stellvertretender Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Ca. ein Fünftel der Menschen, die heute in unseren Städten, Gemeinden und Dörfern leben, hat eine Migrationsgeschichte, d. h. sie sind entweder selbst zugewandert oder haben Eltern, die aus dem Ausland nach Deutschland eingewandert sind. Migration ist für unser Land eine alltägliche Realität. Einwanderer aus allen Ländern dieser Welt leben, wohnen und arbeiten in Deutschland. Wir sind eine Gesellschaft geworden, in der viele kulturell und ethnisch unterschiedliche Gruppen zusammenleben. Dies geschieht in den meisten Fällen problemlos. Aber es gibt auch Konflikte, die gelöst werden müssen. Und wir sind noch weit von dem Ziel der gleichberechtigten Teilhabe der Einwanderer in der Bildung, im Arbeitsleben und an den politischen Entscheidungsprozessen entfernt.

Wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten haben erkannt, dass eine moderne Migrationspolitik zwei Herausforderungen annehmen muss: wir müssen Zuwanderungsprozesse in unserem eigenen Interesse steuern und gestalten, ohne unsere humanitären Verpflichtungen im Rahmen des internationalen Flüchtlingsschutzes zu vernachlässigen. Und wir müssen die Integration der Migrantinnen und Migranten als eine wichtige Daueraufgabe der Politik und der Gesellschaft insgesamt begreifen. Beide Aufgaben gehören untrennbar zusammen. In Kenntnis dieses Zusammenhangs konzentriert sich das vorliegende Papier auf den Aspekt der Arbeitsmigration und behandelt humanitäre und flüchtlingsrechtliche Aspekte, aber auch Aspekte der Integration, die ihrerseits jeweils umfassend und eigenständig zu würdigen wären, nur dort, wo sie einen Bezug hierzu haben.

Innerhalb der Europäischen Union stoßen nationalstaatliche Lösungen und Politikansätze im Bereich der Migrationssteuerung schnell an ihre Grenzen. Die zukünftige Entwicklung kann deshalb nur durch eine gemeinsame Politik aller Mitgliedsstaaten der EU gemeistert werden.

Der Geschäftsführende Fraktionsvorstand der SPD-Bundestagsfraktion hat die Projektgruppe Zuwanderung und Arbeitnehmerfreizügigkeit unter meiner Leitung damit beauftragt, im Hinblick auf die europäischen Initiativen eine kohärente Position der Fraktion zum Thema Migration zu erarbeiten. Die fachübergreifende Arbeitsgruppe hat im Zeitraum März 2008 bis Januar 2009 getagt. Im Laufe der Beratungen wurden verschiedene europäische Vorhaben beleuchtet und mit deutschen Positionen abgeglichen. Hierbei haben auch soziale, menschenrechtliche, entwicklungspolitische und integrationsbezogene Aspekte eine wichtige Rolle gespielt.



Angelica Schwall-Düren MdB



# Teil I: Analyse des Wanderungsgeschehens und Darstellung der Migrationspolitik

## 1. Das globale, europäische und deutsche Wanderungsgeschehen – Trends und Herausforderungen

### 1.1 Die globale Migration

Die Gesamtzahl der internationalen Migrantinnen und Migranten wird von der International Organization for Migration (IOM) auf etwa 200 Millionen Menschen geschätzt. Ihr Anteil an der Weltbevölkerung beträgt damit rund 3 Prozent. Dieser Anteil ist in den vergangenen vier Jahrzehnten nur leicht gestiegen, wegen des Wachstums der Weltbevölkerung hat sich aber die Zahl der weltweiten Migrantinnen und Migranten fast verdreifacht.<sup>1</sup>

Diese Zunahme hat vornehmlich in den entwickelten Staaten stattgefunden. Im vergangenen Jahrzehnt verzeichneten vor allem Europa, Nordamerika, Australien, Neuseeland und Japan Zuwanderungsgewinne. Insgesamt leben nach UN-Schätzungen 60 Prozent der weltweiten Migrantinnen und Migranten in entwickelten Weltregionen, die meisten von ihnen in Europa (56 Millionen).<sup>2</sup>

Gleichwohl ist das weltweite Wanderungsgeschehen nicht mehr ausschließlich durch Wanderungen aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer bestimmt. Wanderungen zwischen Entwicklungsländern machen fast ein Drittel der weltweiten Migration aus und sind damit ebenso bedeutend wie die Süd-Nord-Wanderung.

Die wichtigste Triebkraft des internationalen Wanderungsgeschehens ist die wirtschaftliche Globalisierung. Die Entscheidung der Staaten, Märkte zu öffnen, hat die Staaten zunehmend vernetzt und die menschliche Mobilität gefördert. Die grenzüberschreitende Mobilität wiederum treibt die Globalisierung der Märkte voran. Migration ist also gleichzeitig Folge und Ursache von Globalisierung. Ihr Umfang wäre noch größer, wenn die Staaten sie nicht in vielfältiger Hinsicht steuern und begrenzen würden.

Die Arbeitsmigration spielt in diesem Prozess eine wichtige Rolle, und wirtschaftliche Motive beeinflussen zunehmend auch die meisten anderen Wanderungsmotive (politische, gesellschaftliche, kulturelle). Ursächlich für die meisten Wanderungen sind die zunehmenden Einkommensunterschiede zwischen Weltregionen und einzelnen Staaten. Aber auch demographische Unterschiede gewinnen an Bedeutung, weil der Zuwanderungsbedarf der (meist) alternden und schrumpfenden Industriestaaten steigt und viele Entwicklungsstaaten eine schnell zunehmende und junge Bevölkerung aufweisen, die sie häufig nicht hinreichend versorgen können.

<sup>1</sup> International Organization for Migration, World Migration 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy, Genf, 2008.

<sup>2</sup> United Nations, General Assembly. International Migration and Development, Report of the Secretary-General, 18 May 2006 (A/60/871).

Im Zuge der zunehmenden Mobilität werden auch die Wanderungsformen vielfältiger. Sie können legal oder irregulär sein, kurz-, mittel- oder langfristig, einmalig oder wiederholt und es kann sich um interne oder grenzüberschreitende Wanderungen handeln. Dabei ist davon auszugehen (präzise Daten gibt es nicht), dass der Familiennachzug nach wie vor die quantitativ bedeutendste grenzüberschreitende Zuwanderungsform darstellt. Die zweitgrößte Migrantengruppe sind wahrscheinlich Arbeitsmigrantinnen und -migranten, gefolgt von Asylbewerberinnen und -bewerbern und Flüchtlingen. Letztere machen nur einen kleinen Teil der Zuwanderungen aus: Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) schätzt ihren Anteil an der weltweiten Migration auf etwa 10 Prozent.<sup>3</sup> Insgesamt 10 Prozent bis 15 Prozent der grenzüberschreitenden Wanderer leben oder arbeiten nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) illegal im jeweiligen Aufnahmeland.<sup>4</sup>

Mit der zunehmenden Vielfalt der Wanderungsbewegungen verliert auch die traditionelle Unterscheidung in Herkunfts- und Aufnahmegebiete an Bedeutung. Viele Entwicklungs- und Schwellenländer sind inzwischen gleichzeitig Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländer für Migrantinnen und Migranten.

Die Globalisierung verändert schließlich die Ausrichtung der Migrationspolitik und die Bedeutung der Kategorien von Wanderern: Während in vielen Industriestaaten im Kontext des Ost-West-Gegensatzes der Umgang mit humanitär bedingter Zuwanderung und damit die Unterscheidung zwischen (wirtschaftlich motivierten) Migrantinnen und Migranten und (politisch getriebenen) Flüchtlingen von größter politischer Bedeutung war, haben sich die Staaten in den vergangenen Jahren vor allem um die Bewältigung der irregulären Zuwanderung bemüht.

Nun ist eine dritte Phase zu erkennen, in welcher die Regelung der Arbeitsmigration und damit die Frage der Qualifikation der Migrantinnen und Migranten wichtiger wird. Politik und Öffentlichkeit in den Industriestaaten diskutieren über den Zuwanderungsbedarf und den Nutzen verschiedener Zuwanderergruppen und entwickeln differenzierte Zuwanderungsregelungen insbesondere für Hochqualifizierte, aber auch für Fachkräfte und gering Qualifizierte. Zugleich haben einige Entwicklungsländer (z. B. die Philippinen, Indien) begonnen, Strategien für den „Export“ von Arbeitskräften zu entwickeln.

Damit verbunden ist ein wachsendes Interesse an grenzüberschreitender Kooperation und an einem Interessenausgleich zwischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern. In vielen Staaten wächst die Einsicht, dass geregelte Migration erhebliche Vorteile und Entwicklungspotenziale birgt, unregelmäßige Migration hingegen mit zahlreichen Risiken für die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklung von Entsende- und Aufnahmestaaten verbunden sein kann. Entwicklungspolitische Aspekte gewinnen daher in der Migrationspolitik an Bedeutung, ebenso wie die Bemühung um gemeinsame Ansätze zur Migrationssteuerung.

---

<sup>3</sup> UNHCR, 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, Genf, Juni 2008.

<sup>4</sup> Steffen Angenendt, Irreguläre Migration als internationales Problem. Risiken und Optionen, SWP-Studie S. 33, Dezember 2007, Berlin, S. 12.

## 1.2. Wanderungsgeschehen und Migrationspolitik in der EU

Im internationalen Vergleich ist die Europäische Union (EU) ein wichtiges Einwanderungsgebiet. Es ist zu erwarten, dass die Zuwanderung in die EU weiter zunehmen wird, weil der Zuwanderungsbedarf der europäischen Gesellschaften steigt und der Abwanderungsdruck nicht zuletzt in einigen EU-Nachbarregionen zunimmt. Die Deckung des Bedarfs, die Integration der Zuwanderer und die zunehmende ethnische und kulturelle Heterogenität stellen für die Mitgliedsstaaten eine politische Herausforderung dar. Die Staaten werden dies nicht im nationalen Alleingang bewältigen können. Insbesondere die entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Aspekte der Migration erfordern gemeinsame Ansätze. Migrationspolitik wird immer mehr zu einer ressortübergreifenden Querschnittsaufgabe, die zwischenstaatliche Abstimmung und gemeinsame Strategien und Instrumente verlangt.<sup>5</sup>

Das Wanderungsgeschehen in den EU-Mitgliedsstaaten weist erhebliche Unterschiede auf. Diese sind zum Teil historisch bedingt. Einige Staaten, wie Belgien und Frankreich, haben eine lange Einwanderungstradition, die weit vor die beiden Weltkriege zurückreicht; in anderen Ländern wurde die Grundlage für die heutigen Zuwanderung nach dem Zweiten Weltkrieg gelegt, beispielsweise in den Niederlanden. Wiederum andere Staaten waren bis vor einigen Jahrzehnten noch Auswanderungsländer, wie Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und Irland; sie haben zum Teil kaum mehr als ein Jahrzehnt Erfahrung mit Einwanderung. Auch die jüngeren Beitrittsländer haben ihre Migrationsgeschichte und sie durchlaufen den Wandel von Auswanderungsländern zu Transit- und Einwanderungsländern in Rekordzeit.

Unterschiede gibt es zum einen bezüglich des Umfangs der zugewanderten Bevölkerung. So betrug beispielsweise der Ausländeranteil in der Slowakischen Republik nach OECD-Angaben im Jahre 2005 nur 0,5 Prozent der Bevölkerung, in Luxemburg hingegen 39,6 Prozent. Ähnlich unterschiedlich ist der Anteil der EU-Bürgerinnen und -Bürger an der ausländischen Bevölkerung. Er machte im Jahr 2006 in Lettland 1,2 Prozent, in Estland 2 Prozent, in Belgien und Irland aber jeweils 68 Prozent aus. Ein Grund dafür sind die Wanderungssalden, also die Differenz zwischen Zuzügen und Fortzügen. So wiesen einige der neuen EU-Staaten wie Malta, Polen und Slowakei im Jahr 2007 nach Angaben von Eurostat deutlich negative Wanderungssalden auf, während andere Staaten Wanderungsgewinne erzielten. Hierzu gehörten Spanien, Irland, Luxemburg und Belgien.<sup>6</sup>

Die Mitgliedsstaaten unterscheiden sich auch hinsichtlich der Zuwanderungsstruktur. So weisen beispielsweise Großbritannien, Dänemark und Portugal einen im europäischen Vergleich relativ großen Anteil an Arbeitsmigrantinnen und -migranten auf, die Niederlande und Frankreich hingegen einen deutlich geringeren. Frankreich verzeichnet einen erheblich größeren Anteil an nachziehenden Familienangehörigen als Großbritannien, was in der politischen Debatte oft beklagt wird. Deutschland liegt in Hinblick auf die Zusammensetzung der Zuwanderung im Mittelfeld der EU-Staaten, mit einem geringeren Anteil von Arbeitsmigration, einem mittleren Anteil von nachziehenden Familienangehörigen und einem relativ großen Anteil an sonstigen Zuwanderern, vor allem von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern.

<sup>5</sup> Steffen Angenendt, Die Zukunft der europäischen Migrationspolitik – Triebkräfte, Hemmnisse, Handlungsmöglichkeiten, Berlin 2008.

<sup>6</sup> OECD, International Migration Outlook, Annual Report 2008 Edition, Paris 2008.

Ähnliche Unterschiede bestehen auch bei der Qualifikation der Zuwanderer. So weist Großbritannien einen relativ geringen Anteil niedrig qualifizierter Zuwanderer und einen großen Anteil Hochqualifizierter auf, während die Situation in Frankreich umgekehrt ist. Alle EU-Regierungen versuchen, den Anteil an Hochqualifizierten zu erhöhen, weil weitgehender Konsens besteht, dass diese Zuwanderer die Wirtschaftskraft des Landes erhöhen und benötigt werden. Tatsächlich scheinen hierbei aber einige EU-Staaten erfolgreicher zu sein als andere.

Schließlich unterscheiden sich die EU-Staaten auch noch bezüglich ihres Anteils an dauerhaften Zuwanderern. Österreich und Schweden weisen einen relativ großen Anteil dauerhafter Zuwanderer auf. Generell aber nehmen die EU-Staaten auf die Gesamtbevölkerung bezogen immer noch deutlich weniger dauerhafte Zuwanderer auf als die „klassischen“ Einwanderungsländer Australien, Kanada und die USA. Allerdings müssen die Statistiken mit Vorsicht interpretiert werden, weil nicht immer klar ersichtlich ist, welche Personengruppen zu den dauerhaften Zuwanderern gezählt werden.

Trotz der beschriebenen Unterschiede zeichnen sich einige Entwicklungstrends des Wanderungsgeschehens in der EU ab, die erwarten lassen, dass es eine weitere Konvergenz des Wanderungsgeschehens und somit der politischen Herausforderungen geben wird.

- Die Zuwanderung in die EU-Staaten hat insgesamt zugenommen. So sind nach OECD-Angaben von 1998 bis 2005 die Zuzüge in die EU-25 von 1,6 Mio. auf 2,5 Mio. Menschen gestiegen.
- Seit Mitte der 1990er Jahre hat der Zuzug neuer Asylbewerberinnen und -bewerber in die EU abgenommen. Diese Abnahme hat vor allem politische Ursachen und ist in der restriktiven Asylpolitik zu suchen. Allerdings gab es auch hierbei Unterschiede zwischen den Aufnahmestaaten: So wiesen Belgien, Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Ungarn, Frankreich, Tschechische Republik einen starken Rückgang auf, Schweden, Norwegen und Griechenland hingegen eine Zunahme.
- Die temporäre Arbeitsmigration hat an Bedeutung gewonnen. In den 1990er Jahren hat der Bedarf an diesen Zuwanderern unter anderem in Deutschland, Frankreich, Irland und Großbritannien so stark zugenommen, dass neue und zusätzliche Möglichkeiten für einen befristeten Aufenthalt von Arbeitskräften geschaffen wurden. Das gilt sowohl für qualifizierte Arbeitskräfte (etwa für den Gesundheitsbereich oder die Informationstechnologie) als auch für gering qualifizierte Arbeitskräfte in der Landwirtschaft oder in privaten Haushalten.
- Der Familiennachzug hat nach wie vor große Bedeutung. Nachziehende Familienangehörige von legal in den EU-Staaten lebenden Migrantinnen und Migranten oder Flüchtlingen machen in den meisten Ländern nach wie vor den größten Teil der Zuwanderung aus. Einige Länder legen den Familienbegriff großzügiger aus als andere und erlauben auch den Zuzug von Verwandten, die nicht zur Kernfamilie gehören. Grundsätzlich gilt auch für die EU, dass der Familiennachzug der wichtigste Baustein und Multiplikator internationaler Wanderungsbewegungen ist.

- Die traditionellen Muster der Zuwanderung aus bestimmten Herkunftsgebieten in einzelne EU-Staaten sind relativ stabil, werden aber überlagert durch Wanderungen aufgrund neuer Netzwerke. Die Zuwanderungsmuster werden durch gemeinsame Sprache, historische Bindungen oder geografische Nähe bestimmt. Solche Wanderungstraditionen gibt es beispielsweise zwischen Frankreich, Algerien, Tunesien und Marokko, zwischen Deutschland, Polen und der Türkei, zwischen Italien, Albanien, Rumänien und Marokko, zwischen Portugal und Angola, zwischen Ungarn, Rumänien und der Ukraine. Darüber hinaus werden Zuwanderungsmuster auch durch Netzwerke bestimmt. So hat in den letzten Jahren vor allem in Großbritannien und Irland die Zuwanderung von Polen stark zugenommen, in Dänemark von Afghanen, in Ungarn von Slowaken, Ukrainern und Rumänen, in Finnland von Thailändern und Chinesen, in Deutschland von Polen und Russen, in Schweden von Irakern. Zuwanderer lassen sich vor allem dort nieder, wo Einwanderer früherer Perioden Hilfe bei der Aufnahme bieten können.

Angesichts des Umfangs der Zuwanderung und der gemeinsamen Problemlagen gilt, dass es keine Alternative zu einer intensiveren europäischen Zusammenarbeit gibt. Eine problembezogene und realistische europäische Migrationspolitik sollte den künftigen ökonomischen und demographischen Zuwanderungsbedarf antizipieren, die Zuwanderung sozialverträglich gestalten, die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechtes und die weltpolitische Einbettung der europäischen Staaten berücksichtigen sowie einen Beitrag zu Bekämpfung der Ursachen von erzwungenen Wanderungen leisten. Hierauf könnten die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit der EU stärker ausgerichtet werden und auch eine Weiterentwicklung des Flüchtlingsschutzes würde dazu gehören.

Insgesamt sollten auch nach Auffassung der Europäischen Kommission umfassende und kohärente Ansätze verfolgt werden. Im „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ haben die Mitgliedsstaaten bestimmt, dass zu einer umfassenden Politik nicht nur eine Verringerung der irregulären Migration gehören müsse, sondern auch dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge und eine bessere Steuerung der legalen Migration. Kohärenz bedeutet in diesem Sinn dreierlei: vertikale Kohärenz (Zusammenarbeit zwischen Staat, Regionen, Kommunen und Nichtregierungsorganisationen), horizontale Kohärenz (Kombination von außen-, entwicklungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Instrumenten) und innere Kohärenz (gemeinsame Ziele, Lastenteilung und Solidarität).

### 1.3 Trends und Herausforderungen in Deutschland

Die für die EU insgesamt beschriebenen Wanderungstrends und Herausforderungen gelten auch für Deutschland. Gleichwohl lassen sich aus dem europäischen Vergleich fünf Entwicklungstrends ableiten, welche die deutsche Situation kennzeichnen.

Erstens hat in den vergangenen Jahren die Zuwanderung nach Deutschland – im Gegensatz zum allgemeinen EU-Trend – abgenommen. Dies war vor allem durch die starke Abnahme des Zuzugs von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern bedingt. Gleichzeitig hat die Abwanderung von Deutschen zugenommen, insbesondere von Hochqualifizierten. Die Wanderungssalden sind zwar zur Zeit noch positiv, lagen aber im Durchschnitt der

Jahre 2004 bis 2007 bei 46.000 Zuwanderern und damit beträchtlich unter dem langjährigen Durchschnitt von etwa 200.000 Zuwanderern pro Jahr.<sup>7</sup>

Zweitens nimmt die ethnische Vielfalt der Zuwanderer zu. Die Zuwanderer in Deutschland stammen aus einer immer größeren Zahl von Herkunftsländern und zunehmend auch aus weit entfernten Weltregionen. Die kumulierten Daten der Zuwanderung von 1999 bis 2006 zeigen beispielsweise, dass in diesem Zeitraum die größte Zuwanderergruppe aus Polen stammte. Insgesamt machte diese aber auch nur etwa 15 Prozent der gesamten Zuwanderung aus. Dieser Trend der Diversifizierung wird aller Wahrscheinlichkeit nach anhalten, und es ist zu erwarten, dass die ausländische Bevölkerung in Deutschland künftig noch heterogener wird.

Drittens werden die Wanderungsformen vielfältiger. Wanderungen sind immer seltener definitive Aus- und Einwanderungen, sondern immer häufiger Lebensentwürfe für eine bestimmte Zeit oder Lebensphase. Weltweit nehmen „zirkuläre“ und „Pendelwanderungen“ zu und es entstehen neue Formen der temporären Beschäftigung. Angesichts weiter sinkender Transport- und Kommunikationskosten wird dieser Trend anhalten und er wird zusätzlich dadurch getrieben, dass viele Industrieländer ihre Arbeitsmärkte weiter flexibilisieren und zur Bewältigung von Arbeitsmarktengpässen künftig noch stärker auf befristete Zuwanderer zurückgreifen werden. Es ist noch nicht abzusehen, welche gesellschaftlichen Auswirkungen diese neuen Wanderungsformen in den Aufnahme- und Herkunftsländern haben werden.

Viertens wird die Zuwanderung gering qualifizierter temporärer Arbeitskräfte anhalten und der Bedarf an qualifizierten Zuwanderern zunehmen. Die Zuwanderung von gering qualifizierten und zeitlich befristeten Arbeitskräften nach Deutschland ist in den letzten zehn Jahren ständig gestiegen, nach Angaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) von 198.000 im Jahr 1996 bis auf 330.000 im Jahr 2005, seitdem wieder leicht gesunken. 1996 betrug ihr Anteil an den gesamten Zuwanderungen noch 25 Prozent, im Jahr 2005 bereits 45 Prozent. Der Anteil hat vor allem deshalb so stark zugenommen, weil die Regierung auf den wachsenden wirtschaftlichen Bedarf reagiert und die Kontingente für diese (überwiegend niedrig qualifizierten) temporären Arbeitskräfte entsprechend erhöht hat. Gleichzeitig hat der Bedarf an qualifizierten Zuwanderern zugenommen, nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen EU-Staaten, was beispielsweise an den in den vergangenen Jahren neu geschaffenen Zuwanderungsmöglichkeiten in Irland, Schweden und dem Vereinigten Königreich zu erkennen ist. Auch in Deutschland wurden mit dem Zuwanderungsgesetz einige wenige und eng begrenzte neue Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte eingerichtet, die allerdings bislang nicht zu einer Erhöhung der Zuwanderung von Hochqualifizierten geführt haben.

Fünftens ist im internationalen Vergleich die Zahl der qualifizierten Zuwanderer gering. Auch wenn die nationalen Statistiken über dauerhafte Zuwanderer wegen unterschiedlicher Definitionen und Erfassungsverfahren nur schlecht miteinander vergleichbar sind, zeigen die einschlägigen OECD-Daten doch, dass Deutschland im internationalen Vergleich nur einen relativ geringen Anteil Zuwanderer für einen dauerhaften Aufenthalt zulässt und dass der Anteil

---

<sup>7</sup> Die Daten in diesem Kapitel stammen – falls nicht anders angegeben – aus dem jüngsten Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2007), Nürnberg, Dezember 2008.

Hochqualifizierter gering ist<sup>8</sup>. Ungünstig in Hinblick auf das Arbeitskräftepotenzial wirkt sich zudem aus, dass Deutschland seit einigen Jahren eine Zunahme der Abwanderung verzeichnet, insbesondere von qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland nach wie vor entscheidend prägen, ist diese Entwicklung nachteilig, weil diese nicht wie große internationale Unternehmen ihren Fachkräftebedarf aus konzerninternen Arbeitsmärkten decken können.

Aus diesen Wanderungstrends ergeben sich vier zentrale Herausforderungen:

### **1. Wirtschaftliche Entwicklung und Konkurrenzfähigkeit**

Angesichts der Exportabhängigkeit Deutschlands werden die Bedeutung der technologischen Innovationsfähigkeit und von Forschung und Entwicklung für die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft noch zunehmen. Der Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften und Fachkräften wird steigen und höhere Investitionen in die Wissensvermittlung durch Schulen und Hochschulen und in die Ausbildung und permanente Weiterqualifizierung der Beschäftigten erfordern.

Weil alle hoch industrialisierten Länder vor der gleichen Herausforderung stehen, hat die internationale Konkurrenz um Hochqualifizierte beträchtlich zugenommen. Die klassischen Einwanderungsländer haben Vorteile bei der Bemühung um solche Arbeitskräfte.

Dies bedeutet, dass die Anstrengungen verstärkt werden müssen, damit Deutschland und die anderen EU-Staaten für diese Zuwanderer attraktiver werden. Hierzu gehört nicht nur eine weitere Reduzierung der rechtlichen Zuwanderungshindernisse für die benötigten Migrantinnen und Migranten, sondern auch die Entwicklung einer Aufnahmekultur. Sinnvoll sind auch vorausschauende Bemühungen um Studierende aus Drittstaaten. Es gibt inzwischen einen internationalen Bildungsmarkt, auf dem außereuropäische Länder sehr erfolgreich sind. Ein solcher Bildungsmarkt kann – bei entsprechender Gestaltung des Aufenthaltsrechts – dazu beitragen, dass die in Deutschland qualifizierten Absolventinnen und Absolventen nach ihrer Ausbildung im Land bleiben.

### **2. Demographische Entwicklung**

Die Zahl der Geburten ist in Westdeutschland schon seit Anfang der 1970er Jahre niedriger als die der Sterbefälle und bis 1985 sank die Geburtenrate auf den durchschnittlichen Wert von 1,28 Kindern pro Frau. In der DDR hingegen nahm die Geburtenrate zunächst zu und blieb während der 1980er Jahre weitgehend stabil, bis sie zu Beginn der 1990er Jahre auf den extremen Tiefstand von 0,8 Kinder pro Frau sank, vor allem, weil Frauen den Zeitpunkt der Geburt ihres ersten Kindes wegen der unsicheren Lage hinausschoben.<sup>9</sup> Die langfristigen Folgen sind in beiden Fällen dramatisch: Die geburtenschwachen Jahrgänge werden – bei gleicher Geburtenhäufigkeit – noch weniger Neugeborene pro Jahrgang als die Vorgeneration haben und damit künftig einen weiteren Einbruch bei der Geburtenzahl bewirken.

<sup>8</sup> OECD, International Migration Outlook, op.cit. (Anm. 6).

<sup>9</sup> Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel in Deutschland, Wiesbaden, 2008.

Neben der Geburtenzahl bestimmt die Sterblichkeit die demographische Entwicklung. In Deutschland hat sich die durchschnittliche Lebenserwartung seit Ende des 19. Jahrhunderts mehr als verdoppelt und steigt immer noch an. Die Folge niedriger Geburten- und Sterbefälle ist, dass der Anteil jüngerer Menschen abnimmt und der Anteil älterer Menschen zunimmt. Die Auswirkungen der demographischen Alterung unter anderem auf die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme sind hinreichend diskutiert. Die Folgen der Bevölkerungsschrumpfung sind aber ebenso dramatisch wie die der Alterung: Bei Fortschreibung der gegenwärtigen sehr geringen Zuwanderung wird sich ein starker Bevölkerungsrückgang ergeben. Nach den Bevölkerungsvorberechnungen des Statistischen Bundesamtes könnte das natürliche Geburtendefizit (Sterbefälle minus Geburten), das im Jahr 2005 noch 144.000 Menschen betrug (bei einem positiven Wanderungssaldo von rund 79.000 Zuwanderern), bis zum Jahr 2050 auf 570.000 bis 600.000 Menschen ansteigen.<sup>10</sup>

Die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung können durch Zuwanderung nicht verhindert werden. Gleichwohl kann eine gezielte Zuwanderungspolitik, die für eine dauerhafte Einwanderung junger und gut qualifizierter Menschen sorgt, zur Milderung der Folgen des demographischen Wandels beitragen.

### 3. Arbeitsmärkte

Die demographische Entwicklung wird den in einigen Wirtschaftsbereichen bereits bestehenden Mangel an Arbeitskräften verstärken. So weist die OECD darauf hin, dass die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland bereits bis 2020 um 6 Prozent sinken wird und dass Deutschland neben Japan und Italien der einzige OECD-Staat ist, in denen auch heute schon der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung abnimmt. Um diesen Rückgang durch Zuwanderung auszugleichen, müsste die Nettozuwanderung bereits bis 2010 auf 150.000 Menschen pro Jahr steigen.<sup>11</sup>

Exakte quantitative Schätzungen des mittel- und langfristigen Arbeitskräftebedarfs vor allem in Hinblick auf einzelne Branchen und Berufsgruppen sind methodisch und empirisch nicht möglich, weil Arbeitsmarktprognosen von einer Vielzahl nicht vorhersehbarer Faktoren abhängen. Es sind lediglich qualitative Vorhersagen möglich. So ist unstrittig, dass die Nachfrage nach hochqualifizierten Arbeitskräften steigt und der Dienstleistungssektor weiter an Bedeutung gewinnen wird. Bei gering Qualifizierten wird es hingegen weiterhin ein großes Angebot an Arbeitskräften geben. Die Arbeitslosigkeit dieser Menschen – und zwar unabhängig davon, ob sie einen Migrationshintergrund haben oder nicht – wird weiterhin hoch bleiben. Gleichwohl wird hier auch weiterhin ein Ungleichgewicht („Mismatch“) bestehen: Es wird Arbeitsplätze für gering qualifizierte geben, die nicht mit einheimischen Arbeitslosen besetzt werden können, weil diese nicht mobil genug sind oder weil die Beschäftigung befristet oder die Entlohnung zu niedrig ist. Dieser Mismatch wird nicht ohne weiteres aus der immer noch großen Zahl inländischer Arbeitsloser und aus der Ausschöpfung sonstiger Arbeitskräftepotenziale (Frauenerwerbsquote, Ausbildungsdauer, Renteneintrittsalter) gedeckt werden können. Mehrere Branchenverbände haben bereits einen

<sup>10</sup> Statistisches Bundesamt, 11. koordinierte Bevölkerungsvorberechnung – Annahmen und Ergebnisse, Wiesbaden, 2006.

<sup>11</sup> OECD, International Migration Outlook, op.cit. (Anm. 6).

strukturellen Bedarf beklagt, und dieser wird aufgrund der demographischen Entwicklung aller Wahrscheinlichkeit nach weiter zunehmen.

Zum mittelfristigen Bedarf an Hochqualifizierten geben u. a. Prognosen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) Auskunft. Das Ministerium geht in seinen Berichten zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands auch auf den künftigen Bedarf an Hochqualifizierten ein. Dabei werden für einen 8-Jahres-Zeitraum drei verschiedene Wachstumspfade angenommen und der jeweils zu erwartende Bestand und Bedarf an Ingenieurinnen und Ingenieuren und sonstigen Akademikerinnen und Akademikern prognostiziert. Es zeigt sich, dass selbst unter der ungünstigen Annahme eines Rückgangs der Erwerbstätigkeit um 2,5 Prozent insgesamt bis zum Jahr 2014 ein beträchtlicher nicht gedeckter Bedarf an Ingenieurinnen und Ingenieuren und sonstigen Akademikerinnen und Akademikern in Höhe von 23.000 bzw. 155.000 Personen bestehen wird.<sup>12</sup> Unter optimistischeren Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung würde dieser Bedarf noch höher ausfallen.

Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) weist in einer aktuellen Studie auf die gesamtwirtschaftlichen Folgen eines solchen Fachkräftemangels hin: Im Jahr 2006 hätten 165.000 Stellen für Hochqualifizierte wegen fehlender Bewerber nicht besetzt werden können und nahezu jedes vierte Unternehmen hätte aufgrund dieses Fachkräftemangels Aufträge ablehnen müssen. Daraus sei der deutschen Wirtschaft allein in diesem Jahr ein Wertschöpfungsverlust von 18,5 Mrd. Euro (0,8 Prozent des erwirtschafteten Bruttoinlandsproduktes) entstanden.<sup>13</sup> Bezüglich der Auswirkungen der Zuwanderung von Hochqualifizierten auf den Arbeitsmarkt kommt eine Studie des Hamburgischen Weltwirtschafts-Instituts (HWWI) zu dem Befund, dass aus theoretischer Sicht bei einer Zuwanderung von hochqualifizierten Arbeitskräften keine negativen Beschäftigungswirkungen zu erwarten seien. Eine Zuwanderung Hochqualifizierter könne vielmehr sogar zu einer Reduzierung der bestehenden Arbeitslosigkeit beitragen.<sup>14</sup>

#### 4. Integration

Trotz der Integrationserfolge früherer Zeiten gibt es nach wie vor erhebliche Integrationsdefizite bei bestimmten Zuwanderergruppen. Der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund ohne Schulabschluss hat in den zurückliegenden Jahren stark zugenommen. In den Großstädten gehen inzwischen bis zu 40 Prozent der Jugendlichen ohne Abschluss und berufliche Perspektive von der Schule ab. Die Beschäftigungsquote bei bestimmten Zuwanderergruppen geht weiter zurück, und auch die Zahl ausländischer Sozialhilfeempfänger nimmt zu.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2007: Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin.

<sup>13</sup> Oliver Koppel, Nicht besetzbare Stellen für beruflich Hochqualifizierte in Deutschland. Ausmaß und Wertschöpfungsverluste, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Heft 1, 2008.

<sup>14</sup> Max Steinhardt, Elmar Hönekopp, Michael Bräuninger, Dragos Radu, Thomas Straubhaar, Effekte der Migrationssteuerung bei Erwerbstätigen durch das Zuwanderungsgesetz. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, HWWI, Hamburg, 2005.

<sup>15</sup> Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2007.

Die Ergebnisse der PISA-Studien haben gezeigt, wie eng in Deutschland der Schulerfolg von Schülerinnen und Schülern von der beruflichen Qualifikation der Eltern abhängt. Das frühzeitig und hoch selektierende dreigliedrige deutsche Schulsystem zeigt eine im internationalen Vergleich besondere Schwäche, Bildungsnachteile auszugleichen. Das gilt ganz besonders für Migrantenkinder.

Integrationspolitik vor allem im Bildungsbereich ist daher eine dringende Zukunftsaufgabe. Sie muss vor allem verhindern, dass Menschen dauerhaft von der Beteiligung an zentralen Lebensbereichen (Arbeit, Bildung, politische Beteiligung) ausgeschlossen werden. Darauf müssen die politischen Anstrengungen und finanziellen Mittel konzentriert werden. Bei der Gestaltung der Politik muss berücksichtigt werden, dass die in Deutschland lebende zugewanderte Bevölkerung in vielfacher Hinsicht heterogener wird, und dass Integrationsmaßnahmen spezifisch zugeschnitten werden müssen, um Wirksamkeit entfalten zu können. Integrationsförderung darf sich im Übrigen nicht auf Sprachförderung beschränken, sondern muss zwingend mit einer Unterstützung zur Eingliederung in das Erwerbsleben verbunden werden. Integration findet über Arbeit statt und ohne Beteiligung am Erwerbsleben helfen auch Sprachkenntnisse nicht bei der Integration.

In den vergangenen Jahren hat die Integration der Zuwanderer stark an politischer Bedeutung gewonnen. Bereits im Zusammenhang mit dem Zuwanderungsgesetz wurde intensiv über das Thema diskutiert, was durch die Debatte über die PISA-Studie und über die in jüngerer Zeit häufigeren Berichte über Rückzugstendenzen bestimmter Zuwanderergruppen und Jugendkriminalität vor allem in den städtischen Ballungsgebieten noch verstärkt wurde.

## 2. Migrationspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union

### 2.1 Migrationspolitik in Deutschland

In der unmittelbaren Nachkriegszeit fanden nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa komplexe Wanderungen aufgrund von politischen Gebietsentscheidungen und Vertreibungen statt. Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Bundesrepublik Deutschland viele Flüchtlinge und Vertriebene aus den Ostgebieten des ehemaligen Deutschen Reiches und den deutschen Siedlungsgebieten im Ausland auf. 1950 lebten ca. 8 Mio. Vertriebene im früheren Bundesgebiet, dies entsprach einem Anteil von 16 Prozent an der Bevölkerung. Außerdem wanderten von 1950 bis zum Mauerbau 1961 ca. 2,6 Mio. Übersiedlerinnen und Übersiedler aus der DDR nach Westdeutschland. Ihre Integration in die Gesellschaft verlief, u. a. wegen des einsetzenden „Wirtschaftswunders“, relativ problemlos.

Der andauende wirtschaftliche Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland von Mitte der 1950er bis Anfang der 1970er Jahre führte zur Anwerbung von sogenannten Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern, vor allem aus dem Mittelmeerraum. Es bestand ein breiter politischer Konsens zwischen den Parteien und den Sozialpartnern über die Notwendigkeit der Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Man verständigte sich auf ihre tarifliche

und sozialrechtliche Gleichbehandlung mit deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Es wurden Anwerbevereinbarungen u. a. mit Italien (1955), Spanien (1960), Griechenland (1960) der Türkei (1961), Portugal (1964) und Jugoslawien (1968) geschlossen.

Aufgrund einer Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung wurde Anfang der 1970er Jahre verstärkt über Kosten und Nutzen der Gastarbeiteranwerbung in der Öffentlichkeit diskutiert. Eine Folge war der am 23. November 1973 verhängte Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte. Dieser führte jedoch nicht wie gehofft zu einer Reduzierung der Zahl der in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer. Die „Gastarbeiter“ realisierten nun, dass es bei Ausreise keine Wiederkehrmöglichkeit nach Deutschland mehr gab. Es setzte verstärkt der Nachzug der Familienangehörigen ein und die Zuwanderer begannen sich auf Dauer in Deutschland niederzulassen. Von 1960 bis 1980 stieg die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer von 686.000 auf 4,4 Mio. Menschen an.

Lange wurde in Deutschland die Notwendigkeit einer konsequenten Integrationspolitik ignoriert. Einer der ersten Politiker, der auf fehlende Integrationskonzepte aufmerksam machte, war der frühere Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen und erste Ausländerbeauftragte der Bundesregierung, Heinz Kühn. In seinem „Memorandum“ von 1979 forderte er die Anerkennung der faktischen Einwanderung.<sup>16</sup> Er trat u. a. für die Einführung des kommunalen Wahlrechtes für Ausländer ein, für erleichterte Einbürgerungsbedingungen und für mehr Anstrengungen zur Integration der ausländischen Kinder und Jugendlichen in der Schule.

Seine Vorschläge fanden jedoch in der Politik wenig Gehör. Stattdessen setzte man weiter auf eine „Begrenzungs- und Reduzierungspolitik“. 1983 wurde ein Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern beschlossen. Die quantitativen Wirkungen des Gesetzes waren eher bescheiden. Aber es hatte eine starke symbolische Bedeutung, denn es signalisierte den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien, dass sie in Deutschland nicht willkommen seien und man froh sei, wenn sie zurückkehrten.

Im Jahr 1991 wurde ein neues Ausländergesetz verabschiedet. Einerseits brachte dieses Gesetz begrüßenswerte Regelungen hinsichtlich der Möglichkeiten einer Aufenthaltsverfestigung, einer erleichterten Einbürgerung und bessere Rechtsbedingungen für Angehörige von Asylbewerberinnen und -bewerbern. Andererseits wurde die Bundesrepublik Deutschland auch durch dieses Gesetz noch nicht als Einwanderungsland anerkannt, zudem wurde das Asylrecht eingeschränkt.

Eine neue Phase der Ausländerpolitik begann mit dem Zusammenbruch der osteuropäischen Staaten Anfang der 1990er Jahre. Es setzte ein verstärkter Zuzug von Flüchtlingen und Aussiedlerinnen und Aussiedlern ein. Als Lehre aus dem Nationalsozialismus hatte die Bundesrepublik Deutschland 1949 das Recht auf Asyl für politisch Verfolgte als Grundrecht in die Verfassung aufgenommen. Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen, die insbesondere die Kommunen vor erhebliche Probleme stellten, wurde 1993 das Asylrecht gravierend geändert und eingeschränkt.

---

<sup>16</sup> Kühn, Heinz: Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn 1979

Außerdem wurde der Zuzug von Aussiedlern und Aussiedlerinnen kontingentiert. Mit dem „Kriegsfolgenbereinigungsgesetz“ von 1993 wurden außerdem ihre Zuzugsregelungen verschärft.

Mit der Bildung der Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 1998 erfolgte eine grundlegende Änderung der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. Jochen Welt, der damalige Aussiedlerbeauftragte der Bundesregierung, entwickelte ein neues Konzept der Integration von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern. Es berücksichtigte, dass Aussiedlerinnen und Aussiedler und andere Einwanderer ähnliche Eingliederungsprobleme haben und gemeinsame Integrationsangebote sinnvoll sind.

Ein wichtiger Reformschritt der neuen Regierung war das neue Staatsangehörigkeitsgesetz, das zum 1. Januar 2000 in Kraft trat. Durch die Einführung des sog. „Territorialprinzips“ wurde es möglich, durch Geburt im Land die deutsche Staatsangehörigkeit vorläufig zu erwerben. Weil die Neugeborenen auch die ihrer Eltern behalten, haben sie die doppelte Staatsangehörigkeit. Nach dem sogenannten Optionsmodell müssen sie sich zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr entscheiden, welche sie abgeben wollen. Diese Regelung stellte einen Kompromiss dar. Die von Bundeskanzler Schröder geführte Regierung konnte sich nicht gegenüber der CDU-Mehrheit im Bundesrat in Hinblick auf eine Gewährung der doppelten Staatsbürgerschaft durchsetzen. Wie sich zeigt, ist das „Optionsmodell“ bürokratisch und erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Die SPD-Bundestagsfraktion setzt sich u. a. deshalb für seine Abschaffung ein.

Unter Bundeskanzler Gerhard Schröder wurde zudem zwischen 2000 und 2004 eine aktive Anwerbepolitik im Bereich der IT-Fachkräfte aus EU-Drittstaaten durch Einführung der sogenannten Greencard umgesetzt.

Die Veränderung des gesellschaftlichen Klimas erkennt man auch daran, dass im Jahr 2000 von Innenminister Otto Schily eine „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ unter Leitung der ehemaligen Bundestagspräsidentin Prof. Dr. Rita Süßmuth einberufen wurde. In ihrem 2001 veröffentlichten Bericht legt sie weitreichende Empfehlungen für eine zukünftige Zuwanderungs- und Integrationspolitik vor.<sup>17</sup> Wichtigste Ergebnisse des Berichtes waren:

- Deutschland ist ein Einwanderungsland. Deutschland braucht Zuwanderung.
- Deutschland benötigt ein Zuwanderungsgesetz auf der Grundlage eines migrationspolitischen Gesamtkonzepts.
- Deutschland braucht ein Punktesystem für die Auswahl von Migrantinnen und Migranten innerhalb eines Gesamtansatzes zur Steuerung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung.
- Die Integration von Migrantinnen und Migranten muss verbessert werden.

---

<sup>17</sup> Siehe Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ – Zuwanderung gestalten, Integration fördern, in: Bundesministerium des Innern (2001).

Die Bundesregierung setzte anschließend den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, den sogenannten Zuwanderungsrat, ein. Rita Süßmuth hatte, wie auch bei der Zuwanderungskommission, den Vorsitz des Gremiums. Der 2004 veröffentlichte Bericht des Zuwanderungsrates unterstützte den Entwurf des Zuwanderungsgesetzes, sprach sich aber gegen die Beibehaltung des Anwerbestopps aus.<sup>18</sup> Der Zuwanderungsrat entwickelte ein Verfahren zur „Engpassdiagnose“ zur arbeitsmarktbezogenen Steuerung der Arbeitsmigration und forderte bessere Bildungschancen für Migrantenkinder.

Das neue Zuwanderungsgesetz trat nach heftigen gesellschaftlichen Debatten und politischen Auseinandersetzungen 2005 in Kraft.<sup>19</sup> Die ursprünglichen Entwürfe, die unter Bundesinnenminister Otto Schily ausgearbeitet wurden, berücksichtigten eine Reihe der von der Zuwanderungskommission empfohlenen Maßnahmen. Allerdings konnten nicht alle umgesetzt werden, weil dafür mit der CDU/CSU keine politischen Mehrheiten zu finden waren. U. a. war das „Punktesystem“ aufgrund der konservativen Mehrheit im Bundesrat nicht durchsetzbar.

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde ein neues Regelwerk für die gesamte Migrationspolitik geschaffen. Das Aufenthaltsgesetz löst das frühere Ausländergesetz ab. Auch das Gesetz zur Freizügigkeit von EU-Bürgerinnen und -Bürgern wurde reformiert. Neuerungen gab es vor allem bezüglich der Aufenthaltstitel. Es gibt jetzt nur noch die Aufenthaltserlaubnis oder die Niederlassungserlaubnis. Der Anwerbestopp wird beibehalten, allerdings gibt es erleichterte Regelungen für Hochqualifizierte. Auch Selbständige können sich unter bestimmten Bedingungen in Deutschland niederlassen. Zum ersten Mal werden im Gesetz Integrationskurse für Neueinwanderer, bestehend aus Sprach- und Orientierungskursen, in Verantwortung des Bundes geregelt. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat die Aufgabe, sie zu koordinieren. Außerdem konnten auch einige Verbesserungen im Flüchtlingsschutz erreicht werden. Geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe werden anerkannt ebenso wie Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure.

Eine Reform des Zuwanderungsgesetzes wurde 2007 wegen der Umsetzung von elf EU-Richtlinien in nationales Recht notwendig. Dabei wurde u. a. der Nachzug von Ehepartnerinnen und -partnern von Drittstaatsangehörigen erschwert. Das Nachzugalter wurde auf 18 Jahre heraufgesetzt. Die nachziehenden Ehepartnerinnen und -partner müssen nun einfache Deutschkenntnisse nachweisen. Ausgenommen sind nachziehende Ehepartnerinnen und -partner aus Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, Neuseeland und der USA. EU-Bürgerinnen und -Bürger sind ebenfalls von einem Nachweis befreit. Sonderregelungen gibt es auch für Hochqualifizierte (§19 Aufenthaltsgesetz) und Asylberechtigte. Die SPD hatte erhebliche Bedenken, dieser Regelung zuzustimmen, weil Artikel 6 des Grundgesetzes Ehe und Familie, auch im Falle der nachziehenden Ehepartnerinnen und -partner, unter einen besonderen Schutz stellt. Auch das Ziel dieser Änderung, nämlich junge Menschen vor „Zwangsverheiratungen“ zu schützen, kann unserer Meinung nach eher durch andere präventive Maßnahmen erreicht werden. Die Reform von 2007 brachte aber auch eine wichtige „Altfallregelung“ für geduldete Flüchtlinge. Sie und ihre Familien erhalten unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltsperspektive in Deutschland. Das ausgehandelte

<sup>18</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004.

<sup>19</sup> Genau: „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“.

Gesetz war ein Kompromiss mit dem Koalitionspartner. Die weiter gehenden Forderungen der SPD ließen sich nicht verwirklichen.

### **Fazit zur deutschen Migrationspolitik**

Die bisherige deutsche Migrations- und Einwanderungspolitik war widersprüchlich. Lange wurde geleugnet, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei, obwohl seit langem Zuwanderer nach Deutschland kommen, die auf Dauer bei uns leben. Unter „Steuerung“ der Zuwanderung verstand man in erster Linie die Zahl der Neueinwanderer möglichst klein zu halten. „Kosten“ und „Probleme“, die durch Zuwanderung entstehen, dominierten die politische und gesellschaftliche Diskussion. Häufig wurden die Migrantinnen und Migranten zu „Sündenböcken“ für allgemeine gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme gemacht. In Wahlkämpfen wurden sie für konservative politische Zielsetzungen instrumentalisiert.

Es gibt zurzeit zahlreiche integrationspolitische Herausforderungen, denen wir uns stellen müssen. Sie sind wesentlich verursacht durch eine inkonsequente, zögerliche und wenig nachhaltige Integrationspolitik in der Vergangenheit. Es gibt aber auch heute bereits viele Beispiele gelungener Integrationsverläufe. Aus ihnen müssen wir lernen, um in Zukunft die positiven Wirkungen von Migration für unsere Gesellschaft noch stärker zu entfalten. Die Ressourcen der Einwanderer und nicht ihre Defizite und Probleme müssen den Ausgangspunkt für neue integrationspolitische Konzepte darstellen.

Wir müssen in Zukunft aus arbeitsmarktpolitischen Gründen Zuwanderung nach Deutschland anders steuern als in der Vergangenheit. Deutschland muss für qualifizierte und hochqualifizierte Einwanderer attraktiv werden. Deshalb benötigen wir neue Steuerungsinstrumente, die unsere und die Interessen der Zuwanderer und ihrer Familien berücksichtigen. Dafür müssen wir deutlich machen, dass wir ein weltoffenes Land sind, das seinen Bewohnern Wohlstand, Demokratie, politische Teilnahmekancen und Sicherheit garantiert.

Das von Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten unter der rot-grünen Bundesregierung auf den Weg gebrachte Zuwanderungsgesetz war ein wichtiger Meilenstein einer neuen Zuwanderungspolitik. Wir brauchen aber einen weiteren Perspektivenwechsel. Wir benötigen einen umfassenden Ansatz einer neuen Migrationspolitik, der die verschiedenen Formen der Zuwanderung berücksichtigt und flexible Steuerungselemente entwickelt. Hierbei werden wir darauf achten, dass der Flüchtlingsschutz erhalten bleibt.

### **2.2. Migrationspolitik der EU**

Die EU-Staaten stehen trotz aller nationaler Unterschiede hinsichtlich ihrer Migrationsgeschichte und des Umfangs und der Struktur der Zuwanderung vor ähnlichen und zunehmenden migrationspolitischen Herausforderungen. Bislang gibt es aber in den Mitgliedsstaaten keinen Konsens über Umfang und Zusammensetzung der künftig erwünschten Zuwanderung. Zudem fehlen Instrumente, um die Zuwanderung zu steuern und oft auch Konzepte, um die Zugewanderten zu integrieren. Angesichts dieser nationalen Unzulänglichkeiten fällt den Mitgliedsstaaten auch die Einigung auf eine gemeinsame Migrationspolitik schwer.

Gleichwohl haben die Mitgliedsstaaten bereits vor mehr als zehn Jahren mit dem Amsterdamer Vertrag eine gemeinsame Migrationspolitik beschlossen. Seitdem wurden zahlreiche migrationspolitische Baustellen eröffnet, deren Fertigstellung unterschiedlich weit gediehen ist. Größere Fortschritte in Richtung auf eine gemeinsame Politik wurden in der Asylpolitik und bei der gemeinsamen Kontrolle der EU-Außengrenzen erzielt – und zwar hauptsächlich bei den restriktiven Elementen der gemeinsamen Politik. Bei der Zuwanderungssteuerung hingegen, insbesondere bei der Arbeitsmigration, konnten sich die Regierungen bislang nicht auf eine gemeinschaftliche Politik einigen. Offensichtlich ist gerade hier die Angst vor einem Verlust nationaler Handlungsfähigkeit besonders ausgeprägt.

### **Die Grundlagen**

Das Fundament der heutigen asyl- und migrationspolitischen Zusammenarbeit wurde mit dem Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 gelegt. Damals beschränkte sich die Zusammenarbeit auf die Gleichbehandlung der erwerbstätigen EG-Bürgerinnen und -Bürger mit einheimischen Arbeitskräften. Diese Gleichbehandlung wurde in den folgenden Jahrzehnten schrittweise auf nicht erwerbstätige EG-Bürgerinnen und -Bürger ausgedehnt. Bei allen zurückliegenden Erweiterungsrounds und Ausweitungen der Freizügigkeit gab es Befürchtungen vor einer „Überflutung“ der nationalen Arbeitsmärkte: Dies galt u. a. für die Beitritte Großbritanniens, Griechenlands, Portugals und Spaniens. Meist wurden mehrjährige Übergangsregelungen vereinbart und die befürchtete Massenzuwanderung blieb aus.

Die migrationspolitische Zusammenarbeit im engeren Sinn begann nach der Beendigung der Gastarbeiteranwerbung in den Jahren 1973/74. Die EG schloss mit einigen Herkunftsstaaten Assoziations- und Kooperationsabkommen oder ergänzte schon bestehende Verträge, etwa das seit 1963 bestehende Assoziationsabkommen mit der Türkei. Mitte der 1970er Jahre dehnten die Mitgliedsstaaten ihre migrationspolitische Zusammenarbeit auf Drittstaaten aus. 1974 verkündete der Ministerrat ein erstes Aktionsprogramm für Arbeitsmigrantinnen und -migranten und ihre Familienangehörigen, und 1976 wurde die Koordinierung der Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen der Europäischen Kommission übertragen. 1985 verabschiedete die Kommission Leitlinien für die Wanderungspolitik der Gemeinschaft, die aber insgesamt intergouvernemental blieb.

Mit dem Schengener Abkommen vom Juni 1985 über den Abbau der Grenzkontrollen und eine Angleichung der Visavorschriften (Schengen I) begann eine neue Phase, nämlich die der gemeinschaftlichen Politik mit zum Teil vertraglich festgelegten Zielsetzungen und Instrumenten. Im Juni 1990 kam das Dubliner Abkommen hinzu, das Verfahren zur Bestimmung des für das Asylverfahren zuständigen Landes enthält, außerdem das Schengener Durchführungsabkommen (Schengen II), das die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen und der Zuwanderung aus Drittstaaten regelt.

### **Maastrichter und Amsterdamer Vertrag und Tampere**

Auch der Maastrichter Vertrag zur Gründung der EU von 1992, der als ein erster Schritt zu einer vertraglichen Regelung der Migrationspolitik verstanden werden kann, legte den Schwerpunkt noch auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Die Regierungen verpflichteten sich lediglich zu besserer Absprache und regelmäßigen Konsultationen. Mit der steigenden Zuwanderung nach der Öffnung Osteuropas zu Beginn der 1990er Jahre nahm der Handlungsdruck zu und einige

Mitgliedsstaaten forderten eine „Europäisierung“ des Problems. Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 nahmen die Mitgliedsstaaten wesentliche Bereiche der Asyl- und Einwanderungspolitik in den EU-Vertrag auf. Allerdings blieb die Umsetzung des Vertrages schwierig, weil die Kontrolle der EU-Außengrenzen, die Visapolitik und die rechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit einen erheblichen Regelungsbedarf erforderten. Auch die Anpassung der Arbeitsstrukturen von Rat und Kommission war aufwändiger als erwartet.

Im Oktober 1999 konkretisierten die Staats- und Regierungschefs in Tampere in einem Fünfjahresplan die gemeinsamen asyl- und migrationspolitischen Ziele. In der Folgezeit wurde die Europäische Kommission zu einer treibenden Kraft für die EU-Migrationspolitik. Angesichts der günstigen Wirtschaftsentwicklung wies sie auf den wachsenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten hin und plädierte für eine Ausweitung der Arbeitsmigration.

Ab dem Jahr 2000 verschlechterte sich in vielen Mitgliedsstaaten die wirtschaftliche Entwicklung. Die migrationspolitische Debatte wurde zunehmend restriktiv und nach den Anschlägen vom 11. September und vor dem Hintergrund einer zunehmenden irregulären Zuwanderung rückten die innere Sicherheit und die Kontrolle der Außengrenzen in den Mittelpunkt. In dieser Phase wurde auch der Integrationspolitik größere Bedeutung zugemessen. Die Kommission legte im Juni 2003 eine Mitteilung vor, in der sie eine umfassende Integrationspolitik als dringend bezeichnete.

### **Das Haager Programm**

Bei ihrem Gipfeltreffen 2004 in Brüssel beschlossen die Staats- und Regierungschefs das derzeit gültige Fünfjahresprogramm zur Entwicklung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Haager Programm, 2005-2010). Vorgesehen sind u. a. eine Harmonisierung des Asylrechts bis zum Jahr 2010, eine Regelung der Arbeitsmigration und eine verstärkte Bekämpfung der irregulären Zuwanderung.

Das Haager Programm sieht sechs zentrale Maßnahmen vor:

- Zur arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung hat die Kommission ein Grünbuch und einen „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“ vorgelegt, der gemeinsame Regelungen auch für die Arbeitsmigration enthält und dazu eine Rahmenrichtlinie sowie vier spezifische Richtlinien für einzelne Gruppen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten vorsieht (Hochqualifizierte, Saisonarbeiterinnen und Saisonarbeiter, innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, bezahlte Auszubildende).
- Zur Reduzierung der irregulären Zuwanderung hat die Kommission eine Rückführungsrichtlinie erarbeitet, die im Juni 2008 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde. Darin ist die Förderung zunächst der freiwilligen Rückkehr vorgesehen, in einem zweiten Schritt die Abschiebung.
- Zur Verstärkung der Außengrenzkontrollen wurde im Mai 2005 die Europäische Grenzschutzagentur Frontex in Warschau eingerichtet. Sie soll den gemeinsamen Grenzschutz koordinieren, insbesondere die Einsetzung gemeinsamer Grenzpatrouillen und von „Sofort-einsatzteams“. Frontex steht in der Kritik von Menschenrechtsorganisationen. Diese kritisieren

mangelnde Transparenz und fehlende parlamentarische Kontrolle, und werfen den Mitgliedsstaaten insbesondere beim Umgang mit Bootsflüchtlingen Menschenrechtsverletzungen vor.

- Die Transit- und Herkunftsländer irregulärer Migrantinnen und Migranten sollen finanziell und technisch durch EU-Programme unterstützt werden, unter anderem durch eine Fortführung des 2004 eingerichteten Arenas-Programms.
- Darüber hinaus möchte die Kommission regionale Schutzprogramme für Flüchtlinge in Nicht-EU-Staaten aufbauen. Die Kommission betont, dass es nicht um eine Verlagerung der Flüchtlingslasten gehe, sondern um Hilfe für Drittstaaten, die große Flüchtlingszuwanderungen bewältigen müssten, dabei aber überfordert seien. In diesen Fällen solle die EU finanzielle und andere Unterstützung bei der Versorgung der Flüchtlinge leisten. Im Januar 2006 hat der Rat im Prinzip solchen regionalen Schutzprogrammen zugestimmt. Die Programme sollen in Abstimmung mit dem UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) die Infrastruktur der betreffenden Länder für die Ansiedlung und Integration von Flüchtlingen stärken.
- Schließlich will auch die EU die Integration von Zuwanderern fördern. Hierzu hat die Kommission eine „Integrationsagenda“ vorgelegt, die auf vom Rat im November 2004 formulierten Positionen zur Integration von Zuwanderern aufbaut.

### **Der Gesamtansatz Migration**

Unter dem Eindruck vor allem der irregulären Zuwanderung aus Nordafrika forderten die Staats- und Regierungschefs der EU 2005 ein umfassendes EU-Konzept für die Migrationsproblematik. Die EU-Kommission legte daraufhin die Mitteilung „Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen“ vor, die der Europäische Rat als „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ bestätigte. Darin wird ein „kohärenter und bereichsübergreifender Ansatz“ in der Migrationspolitik gefordert, der sicherheits- und entwicklungspolitische Aspekte einbezieht.

Das Konzept hat nicht zuletzt so große Aufmerksamkeit gefunden, weil sich inzwischen eine internationale Debatte über Migration und Entwicklung entwickelt hat. Zudem ist einigen EU-Mitgliedsstaaten deutlich geworden, dass eine verstärkte Kontrolle der Außengrenzen nicht ausreichen wird, um die irreguläre Zuwanderung nachhaltig zu reduzieren. Ein weiterer Grund für die Popularität des Konzeptes ist, dass von Teilen der Öffentlichkeit, insbesondere von Migrantenorganisationen, schon seit langem ein partnerschaftlicher Gegenentwurf zur „Festung Europa“-Politik gefordert wird. Auch wenn die Zielsetzung einer „umfassenden“ Migrationspolitik nicht neu ist, sondern von der EU-Kommission auch bereits in früheren Dokumenten empfohlen wurde, kann der Gesamtansatz Migration als ein Perspektivwechsel in der europäischen Migrationspolitik verstanden werden, weil den Auswirkungen der Migration auf die Herkunftsländer größere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Ob der Gesamtansatz die EU-Politik tatsächlich verändern wird, wird von der Umsetzung der geplanten Maßnahmen abhängen. Dazu ist die Zustimmung der Mitgliedsstaaten notwendig, und möglicherweise stehen die sehr unterschiedlichen nationalen Interessen einer schnellen Einigung entgegen. Gleichwohl hat der Gesamtansatz bereits eine gewisse Bindewirkung entfaltet, wie an

der von der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 2007 unterstützten Ausdehnung des Ansatzes auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU zu erkennen ist.

### **Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl**

Die jüngste Entwicklung auf dem Weg zu einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik stellt der „Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl“ dar. Dieser Vorschlag wurde im zweiten Halbjahr 2008 von der französischen Ratspräsidentschaft vorgelegt und im Oktober 2008 vom Europäischen Rat verabschiedet. Eine ausdrückliche Zielsetzung der französischen Regierung war die Reduzierung der irregulären Zuwanderung. Die Ratspräsidentschaft konnte sich aber nicht mit ihrem Vorschlag durchsetzen, nationale Programme zur Legalisierung von Irregulären zu verbieten. Auch die ursprünglich vorgesehenen „Zuwanderungsverträge“, nach denen die Migrantinnen und Migranten nach der Ankunft im Aufnahmeland verpflichtet worden wären, Sprach- und Kulturkurse zu absolvieren, wurde von einigen Mitgliedsländern abgelehnt, u. a. von Spanien.

Gleichwohl nimmt auch in dem verabschiedeten Dokument die Begrenzung der Zuwanderung einen wichtigen Stellenwert ein, wenn einleitend festgestellt wird, dass die EU „nicht über ausreichende Ressourcen verfügt, um alle Migrantinnen und Migranten, die in der Hoffnung auf ein besseres Leben nach Europa kommen wollen, aufzunehmen und angemessen zu integrieren.“ Davon ausgehend werden fünf Schwerpunkte für eine umfassende Migrations- und Asylpolitik der Gemeinschaft benannt:

- Auf der Grundlage des „Strategischen Planes zur legalen Zuwanderung“ wird ein umfassendes Konzept zur legalen Einwanderung entwickelt, das der Arbeitsmarktlage der einzelnen Mitgliedsstaaten Rechnung trägt.
- In Ergänzung zur bereits beschlossenen Rückführungsrichtlinie wird die Zusammenarbeit etwa bei Sammelflügen zur Rückführung irregulärer Zuwanderer verstärkt. Es soll gemeinsame Bemühungen um Rückübernahmeabkommen und im Kampf gegen Menschenhandel und -schmuggel geben.
- Die gemeinsame Grenzkontrolle soll durch die Zusammenarbeit bei Frontex erfolgen.
- Im Rahmen des gemeinsamen Asylsystems werden so genannte Unterstützungsagenturen eingerichtet, und bis 2012 wird ein einheitliches Asylverfahren geschaffen.
- Die migrationpolitischen Maßnahmen der EU sollen stärker mit den Herkunftsländern abgestimmt werden. Dazu werden im Rahmen von „Mobilitätspartnerschaften“ legale befristete Zuwanderungsmöglichkeiten geschaffen und die sog. „zirkuläre Migration“ wird gefördert, ohne dass allerdings geklärt wäre, ob es sich dabei um mehrfache Wanderungen im Sinn einer Mobilitätsförderung oder nur um einmalige befristete Zuwanderungen handeln soll.

Der Pakt wurde von unterschiedlicher Seite kritisiert. So wies die SPE-Fraktion im Europäischen Parlament darauf hin, dass sie prinzipiell eine gemeinsame europäische Einwanderungs- und Asylpolitik, die auf Lastenteilung und einer Achtung der Menschenrechte basiere, unterstütze. Dabei dürfe aber die Bedeutung der legalen Migration nicht unterschätzt werden und die Maßnahmen

zur Eindämmung der irregulären Migration müssten durch Entwicklungsprojekte in den Herkunftsländern begleitet werden.

Die SPD-Bundestagsfraktion betrachtet den Pakt zwar als einen Schritt in Richtung einer einheitlichen Einwanderungspolitik in Europa. Dabei sind wir überzeugt, dass es keine „Festung Europa“ geben darf. Die Interessen der Ziel-, wie der Herkunftsländer und der Migrantinnen und Migranten sollten stets mitbedacht werden. Vermeidung irregulärer Migration ist sinnvoller als deren Bekämpfung. Wir kritisieren, dass der Pakt sich zum Thema Integration und soziale Rechte ausschweigt. Darüber hinaus wollen wir ein gemeinsames europäisches Asylsystem mit hohem internationalem Schutzniveau bereits ab dem Jahr 2010 statt erst ab 2012.

### **2.3 Argumente für eine umfassende Migrations- und Integrationspolitik**

Weshalb plädieren wir für eine umfassende und kohärente Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und Europa? Nachfolgend werden einige Argumente angeführt, warum wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten uns für eine solche Politik einsetzen.

#### **Durch Migration Wohlstand sichern**

In Deutschland gibt es bereits heute in einigen Wirtschaftsbereichen einen Mangel an Fachkräften und Hochqualifizierten. Dieser wird sich aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels hin zu wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen und aufgrund des demographischen Wandels verstärken.

Angesichts der immer noch viel zu hohen Zahl einheimischer Arbeitsloser müssen die entstehenden Lücken in erster Linie aus den vorhandenen Potenzialen gefüllt werden. Dazu müssen vor allem Arbeitslose wieder in Arbeitsverhältnisse gebracht und die Erwerbsbeteiligung von Frauen muss erhöht werden. Diese Instrumente sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Die Projektgruppe der SPD-Bundestagsfraktion „Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ hat sich in ihrem im Mai 2008 veröffentlichten Abschlussbericht mit dem Fachkräftebedarf in Deutschland auseinandergesetzt. In diesem Zusammenhang hat sie die zur Behebung dieses Mangels notwendige Bildungs-, Weiterbildungs- und Beschäftigungspolitik herausgearbeitet. Sie hat dabei zahlreiche Handlungsempfehlungen formuliert – von umfassenden Ansätzen bis hin zu konkreten Einzelmaßnahmen. Allerdings werden sie nicht ausreichen, um die entstehenden Lücken zu schließen.

Die SPD-Bundestagsfraktion ist überzeugt, dass die Fachkräftelücke darüber hinaus auch durch eine sinnvolle Migrationspolitik verringert werden muss. Bei jeder Ausweitung arbeitsbezogener Zuwanderung müssen allerdings zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens muss nachgewiesen werden, dass an den Zuwanderern ein wirtschaftlicher Bedarf besteht, der nicht aus dem Inland gedeckt werden kann, und zweitens muss sicher gestellt sein, dass diese Zuwanderung nicht zu Lohndumping oder einer Verschlechterung der Arbeitsstandards im Land führt.

In dieser Hinsicht wurden vor allem in Bezug auf die Freizügigkeit der Bürger und Bürgerinnen der zehn neuen mittel- und osteuropäischen Staaten in der Vergangenheit Befürchtungen laut. Die

EU-Kommission berichtete im Februar 2006 über Erfahrungen mit Übergangsregelungen für die Beitrittsländer. Länder wie Großbritannien, Irland und Schweden, die im Jahr 2004 auf Beschränkungen für die neuen EU-Bürgerinnen und -Bürger verzichtet haben, hätten von der Zuwanderung profitiert und würden ein hohes Wirtschaftswachstum und einen Rückgang der Arbeitslosigkeit verzeichnen. Zudem sei die Migration europaweit nur gering gewesen. In den Aufnahmeländern hätten die Migrantinnen und Migranten aus Mittel- und Osteuropa Arbeitsmarktengpässe geschlossen und zur positiven wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Insgesamt, so die Kommission, sei diese Beschäftigung komplementär und nicht substitutiv gewesen. Aus diesem Grunde empfiehlt die Kommission, die Freizügigkeit in allen EU-Staaten einzuführen.

Zuwanderung ist außerdem notwendig, um die Folgen der Überalterung und Schrumpfung der Bevölkerung abzumildern. Das gelegentlich vorgebrachte Argument, eine kleinere Bevölkerung sei ökologisch vorteilhaft und volkswirtschaftlich unschädlich, ist aus ökonomischer Sicht nicht zu halten: Für die Wertschöpfung und das wirtschaftliche Potenzial eines Landes spielt die Bevölkerungsgröße eine erhebliche Rolle. Ein Bevölkerungsrückgang führt unter den gegebenen Bedingungen zwangsläufig zu wirtschaftlichen Einbußen.

### **Die entwicklungspolitischen Potenziale von Migration nutzen**

Die Migration aus Entwicklungs- und Schwellenländern nach Deutschland und Europa hat weit reichende Auswirkungen auf die Herkunftsländer der Migrantinnen und Migranten. So wie gut geregelte Migration zu unserer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beitragen und unregelmäßige Zuwanderung negative Folgen haben kann, sind auch die Wirkungen von Migration in den Herkunftsländern ambivalent. Positive Wirkungen stellen sich nicht automatisch ein, sondern sind von politischer Gestaltung abhängig.

Entwicklungszusammenarbeit hat die Verbesserung der Situation im Entwicklungsland im Hinblick auf Wirtschaft, soziale Absicherung, Menschenrechte oder auch Umwelt zum Ziel. Verbunden damit sollen die Menschen in diesen Ländern die Möglichkeit haben, ihre beruflichen und wirtschaftlichen Pläne umsetzen zu können, ohne auszuwandern. Migration kann dennoch kurz- und mittelfristig nicht verhindert werden. Denn eine verbesserte wirtschaftliche Situation der Menschen macht die Auswanderungsvorhaben, auf Dauer oder zeitlich begrenzt, erst realisierbar.

Viele ärmere Länder haben außerdem ein Interesse daran, dass ihre Staatsbürger befristet im Ausland arbeiten können. Das gilt besonders für Länder, die ein starkes Bevölkerungswachstum aufweisen und die ihren Bürgerinnen und Bürgern keine ausreichenden Beschäftigungsperspektiven bieten können. Einige Herkunftsländer versprechen sich – angesichts der positiven Erfahrungen von Ländern wie Indien – einen Wissenstransfer durch Rückkehrerinnen und Rückkehrer. Einige Länder, wie zum Beispiel die Philippinen, bilden bereits seit längerem einen Teil ihrer Bürgerinnen und Bürger für die Arbeit im Ausland aus. Ob die großen Erwartungen, die mit diesem Arbeitskräfteexport verbunden sind, realistisch sind, hängt von den Arbeitsmöglichkeiten und den Lebensbedingungen ab, die den Auswanderern im Aufnahmeland geboten werden. Auch hier zeigt sich, dass Sparziele und Wissenserwerb nur dann erreicht werden können, wenn die Migrantinnen und Migranten eine ihrer Ausbildung angemessene und entsprechend entlohnte Tätigkeit ausüben.

Eine unerwünschte Folge von Migration ist die Abwanderung von Fachkräften und Hochqualifizierten aus Ländern, die selbst einen großen Bedarf an diesen Menschen haben. Migration aus Entwicklungs- und Schwellenländern kann zum Problem des „Brain Drain“ werden. Die Abwanderung von hoch qualifiziertem Personal aus Entwicklungsländern kann zu einem Hemmnis für die Entwicklung in diesen Ländern werden, da potenzielle Träger des Entwicklungsprozesses verloren gehen. Dies bedeutet zum Teil erhebliche Steuer- und Einkommensverluste für den Staat, auch die „politische Klasse“ als Träger der gesellschaftlichen Entwicklung geht den Ländern verloren.

Brisantes Beispiel für Brain Drain ist der „Care Drain“ aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara: Ca. 28 Prozent der dort ausgebildeten Ärzte sowie viele Krankenschwestern und Hebammen arbeiteten im Jahr 2000 im Ausland. Jährlich wandern weiterhin etwa 20.000 dieser medizinischen Fachkräfte aus. Dadurch verschlechtert sich die Versorgung der Bevölkerung mit medizinischen Leistungen gerade in Ländern, die von HIV, Malaria und Tuberkulose besonders betroffen sind.

Solche Entwicklungen sind wirtschaftlich und entwicklungspolitisch widersprüchlich. Brain-Drain kann durch politisches Handeln nicht nur der Industriestaaten zwar beschränkt werden. Ethische Anwerberegeln, wie sie auf europäischer Ebene im Gespräch sind, können den Brain Drain mindern, aber sicherlich nicht verhindern, weil die Vorteile der Migration auch dann offensichtlich sind, wenn nicht explizit um die Zugewanderten geworben wird.

Eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik muss solche Überlegungen einbeziehen und durch geeignete Maßnahmen – insbesondere durch eine Verbesserung der Löhne von Ärzten und Pflegekräften in den Herkunftsländern und der medizinischen Versorgung insgesamt – dazu beitragen, dass die Fachkräfte eine Lebensperspektive in ihren Heimatländern finden. Solche Perspektiven können durch einen befristeten und klar geregelten Aufenthalt zu Ausbildungszwecken in den Industriestaaten unterstützt werden.

Wünschenswert ist Brain Circulation, von der sowohl Herkunfts- als auch Aufnahmeland profitieren. Ein entscheidender Faktor dafür wird ein gesicherter Aufenthaltsstatus im Aufnahmeland sein, der auch bei zeitweisem Aufenthalt im Heimatland nicht verfällt. Erfahrungsgemäß erhöht diese Sicherheit die Rückkehrbereitschaft der Migrantinnen und Migranten wesentlich und ermöglicht dadurch einen regen Austausch.

Denn die entwicklungspolitischen Potenziale von befristeter Migration sind noch längst nicht ausgelotet. Weltweit steigt im Rahmen des Welthandels vor allem von Seiten der Wirtschaft das Interesse an befristeter Migration. Doch ebenso wie Migration insgesamt können die Vorteile von befristeter Migration nur genutzt werden, wenn sie in umfassende und kohärente politische Konzepte eingebunden ist.

Laut Weltbevölkerungsbericht 2006 leben 191 Millionen Menschen in der Diaspora; 95 Mio. sind Frauen, die einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung ihrer Heimatländer leisten. Migrantinnen und Migranten stehen in der Regel in engem Kontakt zum Herkunftsland und tragen durch Rücküberweisungen, Anbahnung von Geschäftsbeziehungen, aber auch durch den Transfer von Knowhow, von Wissen über Menschenrechte aus der Ferne zur Entwicklung ihres Heimatlandes bei. Investitionsprojekte von Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern sind meist

erfolgreicher als die ausländischer Investorinnen und Investoren. Aktuellen Berechnungen der Weltbank zufolge flossen im Jahr 2007 insgesamt 240 Mrd. Dollar in Entwicklungsländer, das ist etwa doppelt so viel wie Ausgaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt (2006: 104,4 Mrd. US-Dollar). Dieses Geld leistet einen wichtigen Beitrag zur Armutsbekämpfung in den Herkunftsländern: Die Familien der Migrantinnen und Migranten sind oft besser ernährt, gesünder, die Kinder haben bessere Bildungschancen, die lokale Wirtschaft profitiert von Konsum und Investitionen der unterstützten Familien.

Problematisch sind die Kosten für Rücküberweisungen. In der Regel erheben die Banken durchschnittlich 10-15 Prozent, im Einzelfall sogar bis zu 30 Prozent der Überweisungssumme als Gebühren. So werden die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtigen hohen Finanztransfers von Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer durch überhöhte Überweisungsgebühren eingeschränkt. Deshalb müssen entsprechend den Empfehlungen der Weltbank wie der G8-Staaten international die finanziellen Transaktionen erleichtert und die Gebühren für Rücküberweisungen mindestens auf die in Industrieländern üblichen Kosten verringert werden.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist es sinnvoll, Diaspora-Gemeinden als Bindeglied ins Heimatland zu unterstützen und zu stärken. Hierzu hat die SPD-Bundestagsfraktion mit einem im Deutschen Bundestag beschlossenen interfraktionellen Antrag der Bundesregierung Vorschläge unterbreitet.

### **Solidarität und Anerkennung fördern, Integration stärken**

Das Prinzip der internationalen Solidarität führt Sozialdemokraten zu einer grundsätzlich offenen Haltung gegenüber Zuwanderung. Es darf keine „Festung Europa“ geben, in welcher der wohlhabende Teil Europas seine Pforten für die anderen geschlossen hält. Zudem sind Deutschland und die anderen EU-Staaten völkerrechtlich verpflichtet, Schutzsuchenden Asyl zu gewähren.

Zwischen den Mitgliedstaaten in der EU gilt ohnehin das Solidaritätsprinzip. Grundsätzlich darf es keine unterschiedlichen Rechte für die Bürgerinnen und Bürger der verschiedenen Mitgliedstaaten geben. Dies gilt speziell für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Eine Behandlung der Bürgerinnen und Bürger der neuen EU-Staaten als „Bürgerinnen und Bürger zweiter Klasse“ widerspricht dem Gleichheitsprinzip.

Erfahrungen der traditionellen Einwanderungsländer Kanada, Australien und USA, die offensiv um Einwanderer werben, zeigen, wie sehr Gesellschaften von Einwanderung profitieren können. Dies gilt auch für die mit Zuwanderung verbundenen ethnischen, kulturellen und religiösen Unterschiede. Um deren Vorteile zu nutzen ist aber Integration notwendig. Ohne ausreichende Integration kann Unterschiedlichkeit negative Folgen haben, vor allem wenn sich soziale Randstellungen entlang ethnischer oder kultureller Unterschiede verfestigen und abgeschottete Wohngebiete entstehen. Risiken bestehen dann im erodierenden gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie in zunehmendem Egoismus, Perspektivlosigkeit und Fremdenfeindlichkeit. Es kommt daher entscheidend auf eine nachhaltige Integration von Migrantinnen und Migranten an. Staatliche Integrationsangebote sind unverzichtbar, um die Teilhabechancen der Zugewanderten zu erhöhen und sie in die Lage zu versetzen, ihre Potenziale auch zu nutzen. Dann kann auch die Gesellschaft als Ganzes von der Zuwanderung profitieren.

Das Ziel unserer Integrationspolitik ist die volle gesellschaftliche Teilhabe. Eine erfolgreiche Integration setzt faire Chancen und klare Regelungen voraus. Dabei bedeutet Integration die gleichberechtigte Teilhabe von Zuwanderern am gesellschaftlichen Leben der Aufnahmegesellschaft unter rechtlichen, ökonomischen, sozialen und politischen Gesichtspunkten. Insbesondere muss die Beteiligung am Arbeitsmarkt gefördert werden. Hierzu wiederum ist Bildung notwendig und auch die Möglichkeit zur politischen Beteiligung ist aus sozialdemokratischer Sicht unverzichtbar. Davon sind wir in der Praxis zum Teil noch weit entfernt. Wir verschwenden Wissen und Potenzial, wenn wir die beruflichen und andere Qualifikationen, die Zuwanderer mitbringen, nicht anerkennen und dequalifizieren die Migrantinnen und Migranten.

.....

# Teil II: Sozialdemokratische Forderungen an eine kohärente Migrationspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union

## 1. Grundsätze einer kohärenten Migrationspolitik

Uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten ist klar: Wir benötigen eine kohärente Migrationspolitik. Dies heißt, dass wir umfassende Konzepte brauchen, die zum einen die wirtschafts-, entwicklungs-, sozial- und sicherheitspolitischen Erwägungen miteinander verknüpfen und unterschiedliche Formen der Zuwanderung einbeziehen. Zum anderen ist offensichtlich, dass in einer europäischen Gemeinschaft ohne Binnengrenzen eine gemeinsame, aufeinander abgestimmte europäische Zuwanderungs- und Asylpolitik zwingend ist. Angesichts der unterschiedlichen Zuwanderungsgeschichten und der „gewachsenen“ nationalen Besonderheiten der Zuwanderungssteuerung und der Integrationspolitiken gilt es den Grundsatz „So viel einheitliche, vergemeinschaftete Politik wie möglich und so viel nationale Besonderheiten wie nötig“ bei der Politikgestaltung zu berücksichtigen. Europäische und nationale Migrationspolitik müssen sinnvoll miteinander verbunden werden.

Eine kohärente Migrationspolitik gibt es in Deutschland noch nicht. Deutlich wird dies z. B. bei der Steuerung der Arbeitsmigration nach Deutschland. Das Einwanderungsland Deutschland hat keine konsequente Einwanderungspolitik. In Deutschland besteht seit den 1970er Jahren formell ein Anwerbestopp. Gleichzeitig wurden nach und nach Ausnahmen vom Anwerbestopp in das Migrationsrecht aufgenommen, so dass es vielfältige, jedoch wenig transparente Möglichkeiten des nachrangigen Arbeitsmarktzuganges für Drittstaatsangehörige gibt. Weil dies unter der Überschrift „Ausnahmeregelung“ geschah, hat man die Illusion aufrechterhalten, eine umfassende Steuerung von Migration sei nicht nötig. Dies ist Ausdruck eines konservativen Politikverständnisses, das davon ausgeht, dass Zuwanderung generell negative Auswirkungen für die Gesellschaft hat und folglich die „einheimische“ Bevölkerung vor Zuwanderung zu schützen sei.

Zuwanderung ist in der globalisierten Welt eine alltägliche Realität. Zuwanderung nach Europa wird es immer geben. Und: Eine gesteuerte Zuwanderung ist sinnvoll und notwendig. Es ist deshalb eine politische Aufgabe mit hoher Priorität, ein umfassendes System der Zuwanderungssteuerung zu entwickeln, anstatt nur reaktiv einzelne Teilbereiche zu regeln. Für ein solches Konzept müssen Politikerinnen und Politiker mutig und kraftvoll werben, um einen Mentalitätswandel in der Bevölkerung einzuleiten.

Wir als SPD-Bundestagsfraktion wollen diesen Mentalitätswandel in Gang setzen. Daher formulieren wir erste Grundsätze einer kohärenten Migrationspolitik in Deutschland und der Europäischen Union.

- Die Gleichbehandlung aller EU-Bürgerinnen und -Bürger – auch der Neubürgerinnen und Neubürger – muss selbstverständlich werden. Es darf zukünftig in der EU keine Bürgerinnen und Bürger „zweiter Klasse“ mehr geben. Bei künftigen Erweiterungsrunden sind die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verkürzen und, wenn es die Arbeitsmarkt-

lage erlaubt, ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Beginn an zu gewähren. Für Bulgaren und Rumänen soll sie in Deutschland ab dem Jahr 2012 gelten.

- Als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten fordern wir hohe arbeits- und sozialrechtliche Standards für die Migrantinnen und Migranten. Auf Dauer in der EU lebende Zuwanderer müssen mit EU-Bürgerinnen und Bürgern gleich gestellt werden. Über Integrationsmaßnahmen und soziale Mindeststandards muss Ausbeutung verhindert werden.
- Die Entsendung von Arbeitskräften und die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU dürfen nicht zu einem Abbau von Arbeitnehmerrechten und zu Lohndumping führen. Tarifvertragliche Regelungen in den Mitgliedsländern dürfen nicht unterlaufen werden.
- In einer Europäischen Gemeinschaft ohne Binnengrenzen ist eine gemeinsame Zuwanderungspolitik zwingend. Deshalb muss der strategische Plan der EU-Kommission „Legale Zuwanderung“ weiter vorangetrieben werden. Ohne Zweifel wird die EU als Zuwanderungsraum attraktiver, wenn sie einheitliche Standards und die Möglichkeit von Weiterwanderung anbietet. Zudem kann die illegale Migration nach Europa weiter eingedämmt werden, wenn Möglichkeiten zur legalen Zuwanderung verbessert werden.
- Als Zielgebiete von Migration müssen sich Deutschland und Europa künftig im globalen Vergleich attraktiver präsentieren. Voraussetzung für das Schließen der Arbeitsmarktlücke bei Fachkräften und Hochqualifizierten ist ein positives Klima für Zuwanderung.
- Wir unterstützen eine europäische „Blue Card“ für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige, welche für die Zuwanderer einen Gewinn darstellt und die EU für die Anwerbung von Hochqualifizierten gegenüber anderen Arbeitsmärkten dieser Welt besser aufstellt. Daher sollte die Blue Card auch den Anspruch auf sozio-ökonomische Rechte begründen und die Miteinreise von Familienangehörigen ermöglichen. Eine Blue Card muss weiterhin nationale Regelungen für Hochqualifizierte ermöglichen. Sie darf mittel- und osteuropäische EU-Bürgerinnen und -Bürger nicht benachteiligen. Schließlich sollten bei der Definition von Hochqualifizierten nicht nur formale Bildungsabschlüsse, sondern auch vergleichbare berufliche Erfahrungen berücksichtigt werden. Wir fordern die Bundesregierung auf, die Blue-Card-Initiative in der EU in diesem Sinne zu unterstützen.
- Wir brauchen bei der Steuerung der Arbeitsmigration nach Deutschland den Wechsel hin zu einem modernen und kohärenten System. Daher plädieren wir für die Einführung eines Punktesystems für die Anwerbung von Hochqualifizierten und eine Engpasszuwanderung für andere Fachkräfte. Auch für gering Qualifizierte wird weiterhin ein Bedarf bestehen. Dabei ist eine breite gesellschaftliche Initiative für dieses zukunftsweisende und in Deutschland neuartige System der Zuwanderungssteuerung nötig.
- Wir plädieren dafür, beim Punktesystem auf die „Vorrangprüfung“ zu verzichten. Beim „Engpassverfahren“ soll keine individuelle sondern eine globale Vorrangprüfung unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktentwicklung einzelner Wirtschaftsektoren stattfinden.

- Eine rechtliche Rahmenregelung auf EU-Ebene zu Saisonarbeit sollte zu mehr Rechtssicherheit und zu verbesserten Arbeits- und Lohnbedingungen für die Betroffenen führen. Die nationalstaatlichen Besonderheiten der Beschäftigung von Saisonarbeitnehmern müssen allerdings beachtet werden.
- Zur Attraktivität Europas würde ein EU-weites einheitliches Verfahren zur kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (sog. „One-stop Government“) beitragen. Das mit dem Zuwanderungsgesetz etablierte deutsche System kann als Modell dienen. Antragstellung für die Migrantinnen und Migranten, aber auch Genehmigungs- und Kontrollverfahren für die Behörden würden damit vereinfacht.
- Für gemeinsame europäische Migrationsmaßnahmen bedarf es weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen und verlässlicher Daten und Fakten. Die von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung zur „gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa“ angestoßene Initiative zur Festschreibung von gemeinsamen Zielen und Indikatoren in „nationalen Einwanderungsprofilen“ unterstützen wir.
- Im Asylbereich plädieren wir für eine weitere Vereinheitlichung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Verfahren. Ziele sind die Einhaltung von humanitären Mindeststandards und eine gleichmäßige und solidarische Lastenverteilung zwischen den EU-Staaten. Letzteres würde eine Ergänzung des bereits bestehenden Zuständigkeitssystems um Lastenteilungskonzepte verlangen, wie sie die Kommission 2007 im Grünbuch Asyl angeregt hat. Gleichzeitig müssen mehrere Instrumente der ersten Stufe zur Verwirklichung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik überarbeitet werden. Die Kommission hat auch hier mehrere bedenkenswerte Vorschläge gemacht. Dazu zählen u. a. die rechtliche Gleichstellung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten und eine Revision mehrerer scharf kritizierter Bestandteile der Asylverfahrensrichtlinie. Hierzu gehören die Regelungen über sog. „sichere Herkunfts- und Drittstaaten“, von denen angenommen wird, dass es dort keine Verfolgung gebe.
- Es müssen konkrete Maßnahmen der Migrationspolitik festgelegt werden, die der Ko-Entwicklung dienen – also auf Kooperation mit den Herkunftsländern und ihre Weiterentwicklung abzielen. Die aktuellen EU-Vorschläge zur „zirkulären Migration“ bzw. den „Mobilitätspartnerschaften“ könnten – eine sinnvolle Ausgestaltung vorausgesetzt – einen Rahmen dafür bieten. Hierbei handelt es sich um konkrete Überlegungen zur temporären Arbeitsmigration in die EU sowie um Partnerschaften mit den Herkunftsländern, die auf Entwicklung und Bekämpfung illegaler Migration ausgerichtet sind. „Zirkuläre Migration“ könnte zum Brain Gain bzw. Brain Circulation für die Herkunftsländer beitragen, aber sie birgt auch die Gefahr, das „Prinzip Gastarbeiter“ unter neuem Namen wieder einzuführen.
- Vor Maßnahmen zur Bekämpfung von irregulären Migrantinnen und Migranten in den Einreiseländern müssen Konzepte zur Vermeidung von irregulärer Migration stehen. Bei der Bekämpfung von irregulärer Migration müssen die asyl- und menschenrechtlichen Standards geachtet werden. Die „Rückführungsrichtlinie“ hat das Ziel einer einheitlichen Behandlung des Problems auf EU-Ebene und formuliert Mindeststandards. Wir plädieren jedoch dafür,

dass in Zukunft humanitäre und soziale Standards bei Rückführungen stärker beachtet werden.

- Wir sind überzeugt, dass Deutschland und die EU auch in Zukunft mit einem gewissen Maß an irregulärer Migration konfrontiert sein werden. Daher plädieren wir für die Beibehaltung der Option „Legalisierung“ auf nationaler Ebene. Auch irreguläre Migrantinnen und Migranten sind nicht vollkommen schutzlos. Die Menschenrechte gelten für alle. Deshalb sollte ihnen auch in gewissem Umfang der Zugang zu sozialen Dienstleistungen und zum Gesundheitssystem gewährt werden. Die „Übermittlungspflichten“ von öffentlichen Stellen über den illegalen Aufenthaltsstatus sollten eingeschränkt werden. Die Schulpflicht sollte auch für die Kinder von Menschen ohne Aufenthaltsstatus gelten. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Migrantinnen und Migranten irregulär beschäftigen, sind verstärkt zu verfolgen und zu bestrafen.
- Mehr Angebote und Anstrengungen für Integration müssen Bestandteil der Zuwanderungspolitik sein. Ziel ist, die Chancengleichheit von Zugewanderten zu verbessern. Im Endeffekt wird dadurch auch die Akzeptanz und Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung für neue Zuwanderung erhöht.
- Sprach- und interkulturelle Kompetenz erhöhen die Qualifikation der Zugewanderten. Nur wer die Sprache des Aufnahmelandes spricht, kann gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilhaben. 2005 wurde mit dem Zuwanderungsgesetz erstmals ein gesetzlicher Integrationsauftrag des Bundes im Aufenthaltsgesetz festgeschrieben. Dessen Kernelement sind die Integrationskurse. Hier erwerben Migrantinnen und Migranten Deutschkenntnisse und erhalten grundlegende Informationen über die deutsche Geschichte, Kultur und Demokratie. Daneben ist es aber auch wichtig, die jeweilige Zweitsprache in Wort und Schrift zu fördern. Auch für Migrantinnen und Migranten mit befristetem Aufenthaltsrecht müssen Integrationsangebote zur Verfügung gestellt werden.
- Integration bedarf der Anerkennung von Kompetenzen und Leistungen der Migrantinnen und Migranten. Erforderlich ist, dass die im Herkunftsstaat erworbenen beruflichen Abschlüsse anerkannt werden. Über die Anerkennung von Hochschulabschlüssen hinaus besteht ein Bedarf zur Anerkennung von Berufsabschlüssen und Berufserfahrungen.
- Auf europäischer und nationaler Ebene müssen die Rahmenbedingungen für die politische Partizipation der Migrantinnen und Migranten verbessert werden. Die Beteiligung von auf Dauer bei uns lebenden Drittstaatsangehörigen an demokratischen Entscheidungsprozessen ist, insbesondere durch die Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts auf der kommunalen Ebene, in allen EU-Ländern zu ermöglichen.
- Zu den Grundwerten der Europäischen Union gehört das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, Religion, Behinderung, Weltanschauung, sexueller Orientierung und ethnischer Zugehörigkeit. Wir begrüßen die Initiative der Europäischen Kommission, den Grundsatz der Gleichbehandlung für alle diese Merkmale auf alle Lebensbereiche auszudehnen.

## 2. Unsere Forderungen

### 2.1. Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung der Fachkräftebasis

Die Bundesregierung hat erkannt, dass zur Sicherung des zukünftigen Fachkräftebedarfs neben der verstärkten Aus- und Weiterbildung inländischer Fachkräfte auch die Regelungen zur Zuwanderung von (Hoch-)Qualifizierten attraktiver gestaltet werden müssen. Auf der Kabinettsklausur im August 2007 in Meseberg wurden entsprechende Grundsatzbeschlüsse gefasst. Diese wurden in dem im Juli 2008 vom Bundeskabinett beschlossenen „Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ sowie durch das im Dezember 2008 beschlossene Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz konkretisiert. Die Regelungen sind zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten.<sup>20</sup>

Die Bundesregierung ging darin davon aus, dass angesichts der demographischen Entwicklung, der Globalisierung und des wirtschaftlichen Wandels hin zu wissens- und forschungsintensiven Industrien und Dienstleistungen mittel- und langfristig ein zunehmender Bedarf an Fachkräften entsteht. Insbesondere auf dem Akademikerarbeitsmarkt kann es zu einer Mangelsituation kommen, die das Wirtschaftswachstum gefährdet. Das beschlossene Programm soll die Attraktivität Deutschlands im „Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte“ steigern.

Wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten begrüßen dieses Aktionsprogramm der Bundesregierung, weil es ein wichtiger Schritt hin zu einer neuen Migrationspolitik ist und die positiven Wirkungen der Zuwanderung von Fachkräften für die künftige wirtschaftliche Entwicklung erkennt und nutzt. Im Einzelnen sieht das Programm vor:

- Für Akademikerinnen und Akademiker mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten (EU-8 und für Bulgarien und Rumänien) wird der Arbeitsmarkt ohne Vorrangprüfung geöffnet. Wir akzeptieren, dass die Übergangsregelungen für Nichtakademikerinnen und Nichtakademiker aus diesen Ländern zurzeit weiterhin gelten, regen jedoch an, diese in naher Zukunft zu überprüfen. Mit einer Öffnung für diese Gruppe würden die mit mittel- und osteuropäischen Ländern abgeschlossenen Werkvertragsabkommen überflüssig.
- Der Arbeitsmarkt für Akademikerinnen und Akademiker mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss aus Drittstaaten wird mit Vorrangprüfung geöffnet, d. h., es wird geprüft, ob keine bevorrechtigten inländischen Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Außerdem darf der Ausländer oder die Ausländerin nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen beschäftigt werden.

---

<sup>20</sup> Beschluss des Bundeskabinetts zum „Entwurf eines Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes“ und Änderungen von Verordnungen im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales am 27. August 2008.

- Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen können ebenfalls ohne Vorrangprüfung eine berufsqualifizierende Ausbildung beginnen bzw. bei Vorliegen eines akademischen Abschlusses eine adäquate Beschäftigung in Deutschland aufnehmen.
- Zahlreiche Verbesserungen in Bezug auf Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für geduldete junge Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer werden eingeführt. Ihnen wird nicht nur Zugang zu Ausbildung erleichtert. Die SPD-Bundestagsfraktion konnte in den Verhandlungen auch durchsetzen, dass sie einen Anspruch auf BAFöG oder Berufsausbildungsbeihilfe haben. Auch für gut qualifizierte und beruflich integrierte ältere Geduldete gibt es Verbesserungen. Diese Regelungen unterstützen wir ausdrücklich. Sie entsprechen unseren früheren Forderungen für diesen Personenkreis und sind Ausdruck einer humanitären und sozialen Politik.
- Beschlossen wurde die Absenkung der Einkommensgrenze für hochqualifizierte Fachkräfte nach § 19 Aufenthaltsgesetz von 86.400 Euro auf 63.600 Euro. Neben den bürokratischen Hürden für die Aufnahme Hochqualifizierter war die hohe Einkommensgrenze immer wieder Gegenstand der Kritik. Wir haben diese Regelung daher im Bundestag mitgetragen.
- Das Aktionsprogramm listet einzelne Handlungsfelder auf, die die Rahmenbedingungen für Zugewanderte in Deutschland attraktiver gestalten sollen. Hierzu gehören die erleichterte Anerkennung von ausländischen Abschlüssen, die Klarstellung, dass Ehegatten bzw. Ehegattinnen von hochqualifizierten Akademikerinnen und Akademikern vor der Einreise keine Deutschkenntnisse vorweisen müssen, sowie Maßnahmen gegen Rassismus und Diskriminierung.
- In dem jüngst beschlossenen Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz hat man sich zudem im Vermittlungsausschuss darauf geeinigt, die Mindestinvestitionssumme für die Aufenthaltserlaubnis ausländischer Existenzgründer von 500.000 Euro auf 250.000 Euro zu senken.
- Letztlich soll ein verbessertes Monitoring des Arbeitskräftebedarfes entwickelt werden, und zwar durch eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales einzuberufende „Allianz“ zu der die Sozialpartner, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung und der Länder gehören sollen.

Wenn nach dem von der Bundesregierung geplanten Monitoring des Arbeitsmarktes ein relevanter Bedarf von nichtakademischen Fachkräften in einzelnen Bereichen ermittelt wird, fordern wir, diese für Arbeitskräfte der neuen EU-Mitgliedsstaaten kontrolliert zu öffnen. Den Weg, bestimmte Kontingente für einzelne Wirtschaftssektoren festzulegen und diese dann für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den neuen EU 8 Staaten freizugeben, sind im Sinne einer „Engpasszuwanderung“ viele andere alte EU-Staaten in der zweiten Übergangsphase gegangen. Beispielsweise hatte Frankreich in der zweiten Übergangsphase für die neuen EU-Staaten eine Liste von 61 Berufen erstellt – darunter 30, die keine hohe Qualifikation erfordern –, zu denen ein erleichterter Zugang gewährt wurde. Dies betraf die Branchen: Hotel- und Gaststättengewerbe, Nahrungsmittelindustrie, Baugewerbe, Landwirtschaft und Handel. Es liegt die Vermutung nahe, dass in Deutschland in ähnlichen Bereichen ebenfalls eine Nachfrage existiert, die nicht mit

einheimischen Arbeitskräften gedeckt werden kann. Das vorhandene Entwicklungspotenzial unserer Volkswirtschaft sollte durch Übergangsregelungen nicht unnötig gebremst werden.

Die Forderung nach Freizügigkeit verknüpfen wir als SPD-Bundestagsfraktion mit der Forderung nach einer Qualifizierungsoffensive für ungelernte Arbeitskräfte sowie mit der schnellen Einführung flächendeckender Mindestlöhne in allen Mitgliedsstaaten der EU.

## 2.2 Die EU Blue Card

Auch die Europäische Union hat erkannt, dass wir in Zukunft aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen weiterer Zuwanderungen bedürfen. Im Vergleich zu den klassischen Einwanderungsregionen, wie z. B. Nordamerika, schneiden wir hinsichtlich der Zuwanderung von (Hoch-) Qualifizierte relativ schlecht ab. Die Attraktivität der Europäischen Union für Zuwanderer muss gesteigert werden.

Die Europäische Kommission hat die Initiative ergriffen und im Oktober 2007 eine Richtlinie „über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“<sup>21</sup> vorgelegt. Auch der EU-Ministerrat hat die Notwendigkeit einer europäischen Regelung erkannt. Und das Europäische Parlament hat im November 2008 mit großer Mehrheit der Einführung einer EU-Blue-Card zugestimmt, dabei allerdings einige Änderungen der Entwürfe der Kommission und des Ministerrates vorgeschlagen.

Mit der geplanten europäischen Richtlinie zur Gewährung von „Blue Card“-Titeln soll der Zugang, der Aufenthalt und die Mobilität von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen in der EU geregelt werden. Diese Initiative der Kommission begrüßen wir ausdrücklich.

Die Blue Card soll:

- den Zugang von Hochqualifizierten zum Arbeitsmarkt erleichtern,
- ihren Anspruch auf bestimmte sozio-ökonomische Rechte (z. B. Übertragung von Rentenansprüchen und Weiterreise in andere EU-Staaten) begründen,
- und den uneingeschränkten Familiennachzug ermöglichen.

Die vorgeschlagene Richtlinie kann mit drei Schlagworten umrissen werden: Sie ist nachfrage- und mobilitätsorientiert sowie qualifikationsbezogen. Der Antragsteller bzw. die Antragsstellerin muss:

- ein Arbeitsplatzangebot haben,
- hochqualifiziert sein, d. h., er bzw. sie braucht einen höheren Bildungsabschluss in Form eines Diploms oder eines sonstigen Befähigungsnachweises,

---

<sup>21</sup> Vgl. KOM(2007) 637.

- ein Brutto-Monatsgehalt von einer bestimmten Höhe erhalten.

Sollten die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, kann die Blue Card entzogen werden.

Mit einer Realisierung der Blue Card würde ein zukunftsweisendes Projekt im Bereich der legalen Arbeitsmarktzwanderung von Drittstaatsangehörigen erstmals EU-weit geregelt. Umso wichtiger ist es, sich auf ein Konzept zu einigen, das die nationalstaatliche Souveränität nicht aushöhlt und gleichzeitig einen Gewinn für die Migranten und Migrantinnen, die Herkunfts- und die Ziel-länder bringt.

Die nationale Souveränität bei der Steuerung der Arbeitsmigration bleibt erhalten. Die einzelnen Mitgliedsstaaten können die Höhe der Zulassungsquoten für Drittstaatsangehörige selbst festlegen.

Darüber hinaus hat jeder Mitgliedsstaat z. B. das Recht, weiterhin eine Vorrangprüfung bzw. Arbeitsmarktprüfung durchzuführen und einen Bewerber/eine Bewerberin gegebenenfalls abzulehnen. Die vorgeschlagene Blue-Card-Richtlinie verhindert auch nicht die Einführung eines Punktesystems zur Zuwanderungssteuerung in einzelnen Mitgliedsländern.

Bei der Ausgestaltung der Blue-Card-Regelungen muss allerdings dafür Sorge getragen werden, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger der neuen Mitgliedsländer nicht benachteiligt werden und mindestens die gleichen Zuwanderungsmöglichkeiten erhalten wie Drittstaatsangehörige.

Wir als SPD-Bundestagsfraktion unterstützen hinsichtlich der Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber eine Regelung, die sich nicht nur an formalen Hochschulabschlüssen, sondern auch am tatsächlichen Können orientiert. Internationale Standards wie z. B. ISCED 1997 der UNESCO bieten eine Möglichkeit für die Vergleichbarkeit von Qualifikationen. Dem Vorschlag der Kommission, wonach generell eine dreijährige einschlägige Berufserfahrung einem Hochschulabschluss gleichzusetzen ist, können wir uns nicht anschließen. Nach Auffassung der SPD-Bundestagsfraktion und der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament ist dies nur in begründeten Ausnahmefällen möglich. Angemessen erscheint uns der Nachweis einer fünfjährigen einschlägigen Berufserfahrung.

Problematisch sind einige der im Richtlinienentwurf vorgeschlagenen Zulassungsbedingungen für die Gewährung der Blue Card. Klärungsbedarf gibt es hinsichtlich der Mindesteinkommensgrenze für Hochqualifizierte. Die in der EU-Initiative vorgesehenen Untergrenzen, nämlich mindestens der jeweilige nationale dreifache gesetzliche Mindestlohn bzw. Sozialhilfesatz, stellen niedrigere Eintrittshürden dar als bisherige deutsche Regelungen für Hochqualifizierte. Auch die vom Justiz- und Innenministerrat neu formulierten Einkommensgrenzen, nämlich das 1,5-fache bzw. in Ausnahmefällen das 1,2-fache des durchschnittlichen nationalen Jahresbruttogehalts, liegen unter der bisherigen nationalen Regelung. Das Europäische Parlament plädiert für mindestens das 1,7-fache des durchschnittlichen nationalen Jahresbruttogehalts als unterste Einkommensgrenze. Außerdem hat es eine mindestens dreijährige Geltungsdauer des ersten Aufenthaltstitels vorgeschlagen, der dann um zwei Jahre verlängert werden kann. Diesen Vorschlägen des Parlamentes schließen wir uns an.

Bei Weiterreise in einen anderen Mitgliedsstaat der EU müssen für Blue Card-Inhaber wieder die Ersterteilungsvoraussetzungen vorliegen. Für Personen unter 30 Jahren werden als Einkommensuntergrenze lediglich Zweidrittel des Satzes verlangt.

Die Forderung der Übertragbarkeit bzw. Mitnahme von Rentenansprüchen bei Wechseln innerhalb der EU ist derzeit umstritten. Es fehlt an einem einheitlichen Sozialversicherungssystem in der EU. Wir müssen Regelungen dafür finden, dass Sozialversicherungsansprüche geltend gemacht werden können. Die Attraktivität dieses Angebotes hängt entscheidend davon ab, dass der Familiennachzug zu den Blue Card-Inhabern ohne Einschränkungen ermöglicht wird.

Der Verlust der Blue Card nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit und die Bedingung, bei Verlust des Arbeitsplatzes erneut eine hochqualifizierte Beschäftigung zu finden, zählen zu den restriktiven Bestimmungen der Richtlinie. Das deutsche Recht ist für Hochqualifizierte derzeit liberaler: Hochqualifizierte erhalten eine Niederlassungserlaubnis, bei der auch längere Zeiten der Arbeitslosigkeit unbedeutend sind.

Der Richtlinienvorschlag fordert, die Entwicklungsperspektiven der Herkunftsländer durch europäische Zuwanderungsregelungen nicht negativ zu beeinträchtigen. Wie dies gewährleistet werden kann, müsste konkretisiert werden.

### 2.3 Punktesystem für Deutschland

Ergänzend zu diesen Formen der Zuwanderungssteuerung braucht Deutschland ein nationales Punktesystem für die Auswahl von (Hoch-) Qualifizierten Zuwanderern, um den zukünftigen, langfristigen Bedarf an Fachkräften decken zu können und u. a. dadurch die Folgen des demographischen Wandels mildern zu helfen. Dieses Verfahren dient nicht dazu, kurzfristige Engpässe in einzelnen Wirtschaftsbereichen oder bei bestimmten Berufen auszugleichen. Das Ziel ist vielmehr, die dauerhafte Zuwanderung von gut ausgebildeten, qualifizierten Arbeitskräften und ihrer Familien.

Die klassischen Einwanderungsländer, beispielsweise Kanada, die USA und Australien, haben ein solches System. Aus ihren Erfahrungen können wir lernen. Allerdings sollten wir das Verfahren auf unsere Bedürfnisse und Interessen zuschneiden. Ein Vorteil des Punktesystems ist gerade die Flexibilität der Auswahlkriterien.

Die Qualifikationen und beruflichen Kompetenzen sind die zentralen Kriterien dieses Auswahlverfahrens. Die Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber könnte durch die Bewertung folgender Kriterien erfolgen:

- Alter,
- Höchster erreichter Ausbildungsabschluss,
- Berufserfahrung und zusätzliche berufliche Qualifikationen,
- Sprachkenntnisse,

- Weitere Kriterien für gute Anpassungsfähigkeit (Qualifikation der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners, frühere Tätigkeit in Deutschland, Kinderzahl, Verwandtschaft in Deutschland usw.).

Um Brain-Drain-Prozesse zu verhindern, könnten Zuwanderer aus bestimmten Ländern mit speziellen Qualifikationen ausgeschlossen werden.

Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit den Bundesländern die jährlichen Zuwanderungsobergrenzen festlegen. Dabei wäre zu überlegen, ob die Bundesländer einen Spielraum für eigene Kontingente haben sollten. Die wirtschaftliche und soziale Lage sollte berücksichtigt werden. In den Entscheidungsprozess sollten die Ergebnisse des Migrationsmonitorings einfließen. Die oben erwähnte „Allianz“ könnte die Bundesregierung in allen Fragen von Zuwanderung und Integration beraten.

Bewerber und Bewerberinnen müssen eine bestimmte Mindestpunktzahl erreichen, um einreisen zu dürfen. Gibt es mehr erfolgreiche Bewerber und Bewerberinnen als Plätze, entscheidet die Höhe der Punktzahl. Erreichen weniger die Mindestpunktzahl als Plätze zur Verfügung stehen, werden die Plätze nicht vergeben und können bei Bedarf das Kontingent des nächsten Jahres erhöhen. Die ausgewählten Migranten und Migrantinnen sollten ein sofortiges Niederlassungsrecht erhalten und der Familienmit- und -nachzug sollte an keine Bedingungen geknüpft werden.

Auch in Deutschland lebende Drittstaatsangehörige mit einem befristeten Aufenthaltstitel können an dem Auswahlverfahren nach dem Punktesystem teilnehmen.

Das Punktesystem sollte mit einem kleinen Kontingent starten. Begleitend ist eine wissenschaftliche Evaluation des Verfahrens und der Integrationsprozesse der Einwanderer und ihrer Familien durchzuführen, um Probleme rechtzeitig erkennen und so bei Bedarf gegensteuern zu können.

Die Zahl der Asylbewerberinnen und -bewerber, sonstiger Flüchtlinge sowie nachzugsberechtigter Familienmitglieder ist nicht auf die Obergrenzen für die Zuwanderung nach dem Punktesystem anzurechnen. Die Aufnahme und Einreise von Flüchtlingen und anderen Migrantinnen und Migranten aus humanitären und politischen Gründen muss weiterhin möglich sein.

Die Vorteile des Punktesystems sind:

- Es stärkt das Image der Bundesrepublik Deutschland als ein weltoffenes und modernes Einwanderungsland.
- Es ist verlässlich und nachvollziehbar – die Kriterien, die dafür festgelegt werden, kann ein potenzieller Migrant bzw. eine potenzielle Migrantin bereits im Ausland für sich und seine Angehörigen überprüfen, bevor er bzw. sie die Entscheidung für eine Bewerbung trifft.
- Es ist ein Bekenntnis der Politik zu einem bestimmten Profil von gewünschten Migrantinnen und Migranten. Die Akzeptanz der Bevölkerung für die Notwendigkeit von Zuwanderungen könnte so erhöht werden.

- Das Punktesystem ist mit europäischen Zuwanderungsmodellen, z. B. der Blue Card, vereinbar.

#### **2.4 Engpasssystem: Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften:**

Ergänzend zum Punktesystem sollte für die Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften ein „Engpassverfahren“ eingeführt werden. Dies wurde vom Sachverständigenrat für Zuwanderung in seinem Abschlussgutachten entwickelt und vorgeschlagen. Entscheidender Unterschied zum Punktesystem ist, dass der Bewerber oder die Bewerberin ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorweisen muss. Es handelt sich also um ein nachfrageorientiertes Verfahren. Außerdem erfolgt eine Vorrangprüfung, um zu verhindern, dass einheimische Arbeitskräfte verdrängt werden. Es ist jedoch keine individuelle, sondern eine globale Vorrangprüfung vorgesehen. Anhand spezieller Indikatoren wird die Situation auf speziellen Teilarbeitsmärkten überprüft. Solche Indikatoren sind z. B. die Arbeitslosenquote, Zahl der offenen Stellen und die Entwicklung der Beschäftigtenzahl in diesem Sektor.

Bewerber und Bewerberinnen mit geeigneter Qualifikation erhalten dann eine befristete Arbeits-erlaubnis. Diese kann verlängert werden. Diesen Arbeitskräften und ihren Familien sollte eine Niederlassungs- und Einwanderungsperspektive eröffnet werden. Auch dieses Verfahren sollte mit einem kleineren Kontingent getestet werden. Das Migrationsmonitoring kann auch für diese Form der Zuwanderungssteuerung die notwendigen Daten und Informationen zur Verfügung stellen.

#### **2.5 Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU**

Grundsätzlich haben alle Unionsbürgerinnen und -bürger ein Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit. Für zehn der zwölf kürzlich aufgenommenen mittel- und osteuropäischen Länder (mit Ausnahme von Malta und Zypern) ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit jedoch eingeschränkt. Für sie wurden Übergangsfristen vereinbart. Für die neuen EU-8 Staaten enden sie am 30. April 2011. Für Rumänien und Bulgarien läuft die zweite Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2011. Wir fordern, dass für Bulgarien und Rumänien ab dem 1. Januar 2012 in Deutschland die Arbeitnehmerfreizügigkeit hergestellt wird, um mit der komplizierten Politik der Übergangsregelungen Schluss zu machen. Wir wollen mittel- und längerfristig dafür sorgen, dass allen EU-Bürgerinnen und -Bürgern von Anfang an alle Grundfreiheiten der Europäischen Union gewährt werden. Für zukünftige Erweiterungsrounds ist Bewegung möglich.

#### **2.6 Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Dienstleistungsfreiheit**

Wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten haben im engen Schulterschluss mit den Gewerkschaften, die zunächst einseitig marktliberale EU-Dienstleistungsrichtlinie vom Kopf auf die Füße gestellt und zu einem Instrument zum Schutz von Arbeitnehmerrechten und sozialen Standards gemacht. Einer europäischen Rechtsprechung, die den wirtschaftlichen Grundfreiheiten des Binnenmarktes Vorrang vor den Rechten und dem Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihren kollektiven Vertretungen einräumt, erteilen wir eine klare Absage. Um die Bedeutung sozialer Standards und Rechte hervorzuheben und alle europäischen Institutionen an sie

zu binden, treten wir für eine soziale Fortschrittsklausel im EU-Primärrecht sowie für eine Verbesserung und Erweiterung der EU-Entsenderichtlinie ein. Diese muss über den Schutz bloßer Mindeststandards hinausgehen. In ganz Europa muss gelten: gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen für gleiche Arbeit am gleichen Ort. Dies erfordert insbesondere die Zulässigkeit nationaler Regelungen zur Tariftreue bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft durch die vollständige Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes die Zahl derjenigen, die sich nur kurzfristig in Deutschland aufhalten werden, zunehmen wird. Für diese Migrantinnen und Migranten sollte ein spezielles Beratungsangebot zur Verfügung gestellt werden. Das Ziel ist, sie über ihre Rechte und Pflichten zu informieren, um Missbräuche zu verhindern.

## **2.7 Saisonarbeitskräfte und andere Arbeitsmigrantinnen und –migranten**

Neben dem Bedarf an hochqualifizierten und qualifizierten Arbeitskräften ist aber auch in Zukunft von einer Nachfrage der Wirtschaft nach Geringqualifizierten auszugehen. Zur Deckung dieser Lücke auf dem Arbeitsmarkt sind Formen der temporären Zuwanderung sinnvoll.

Wie erwähnt, sind die Saisonarbeitskräfte die zahlenmäßig wichtigste Gruppe. Sie arbeiten vor allem in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe und in der Obst- und Gemüseverarbeitung. Mittelfristig sind Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland von den Arbeitsmärkten in Deutschland wie auch in vielen anderen EU-Staaten nicht wegzudenken: Diese Form der temporären Migration trifft in den alten EU-Mitgliedsstaaten auf hohe Nachfrage. Es fällt der deutschen Landwirtschaft allerdings immer schwerer, die Nachfrage mit geeigneten Arbeitskräften aus Nachbarländern abzudecken. Das Lohnniveau z. B. in Polen, aus dem die meisten in Deutschland arbeitenden Saisonkräfte kommen, ist inzwischen stark gestiegen. Außerdem finden die Saisonarbeiterinnen und -arbeiter z. B. in Großbritannien auf Grund der dort geltenden gesetzlichen Mindestlöhne oft bessere Bedingungen als in Deutschland.

Bislang existieren für Saisonarbeitskräfte in vielen europäischen Ländern, u. a. auch in Deutschland, bilaterale „Vermittlungsabsprachen“, die die rechtliche Grundlage für ihre Beschäftigung bilden. Diese sind zu überprüfen und gegebenenfalls attraktiver zu gestalten.

Das Beschäftigungspotenzial der geringqualifizierten Inländerinnen und Inländer muss künftig besser ausgeschöpft werden. Es bestehen allerdings berechtigte Zweifel, ob sich durch sie ein Großteil der gesamten Nachfrage in den oftmals unattraktiven und körperlich anstrengenden Tätigkeitsfeldern abdecken lässt. Außerdem ist zu prüfen, ob weitere Länder in die Abkommen über Saisonarbeitskräfte aufgenommen werden müssen, um der Nachfrage nach Arbeitskräften gerecht werden zu können. Voraussetzung hierfür ist jedoch die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns sowie von Mindestarbeitsbedingungen und die Anwendung der Vorrangprüfung.

Die Europäische Union plant, voraussichtlich im Frühjahr 2009 eine Richtlinie zur Beschäftigung von Saisonarbeitskräften vorzulegen, weil im Rahmen einer breit angelegten Konsultation unter den Mitgliedsländern Handlungsbedarf festgestellt wurde. Die Regelungsdetails sind bisher unklar. Das Ziel ist, mehr Rechtssicherheit für die Saisonarbeitskräfte zu erreichen. Dies unter-

stützen wir. Bei Vorlage des Richtlinienvorschlags werden wir detailliert prüfen, ob sie tatsächlich zu verbesserten Lohn- und Arbeitsbedingungen für die Saisonarbeitskräfte beiträgt und ob unsere sonstigen Prioritäten damit nicht unterlaufen werden.<sup>22</sup>

Die Europäische Kommission plant weiterhin für das Jahr 2009 Richtlinienvorschläge für „innerbetrieblich versetzte Arbeitskräfte“ und für „bezahlte Auszubildende“ aus EU-Drittstaaten. Hier sind ebenfalls bis heute wenige Details bekannt. Bei der ersten Gruppe sollen einheitliche Verfahren und Erleichterungen in Hinsicht auf die unionsinterne Mobilität erreicht werden; bei der zweiten Gruppe soll vor allem Ausbeutung verhindert werden. Diese Initiativen der Kommission sind sinnvoll, weil sie weitere wichtige Formen der legalen Arbeitsmigration regeln.

## 2.8 Migration auf Zeit bzw. Mobilitätspartnerschaften

Ideen zur temporären und „zirkulären Migration“ wurden von der Weltkommission für internationale Migration der Vereinten Nationen (Global Commission on International Migration, GCIM) entwickelt und in einen menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Zusammenhang gestellt. Später folgte eine deutsch-französische Initiative zu sogenannten Mobilitätspartnerschaften. Darunter versteht man Partnerschaften zwischen der EU bzw. ihren Mitgliedsstaaten auf der einen und Drittstaaten auf der anderen Seite mit dem Ziel einer gemeinsamen und verantwortungsvollen Steuerung der Migrationsbewegungen im Sinne der EU, der Partnerländer und der Migrantinnen und Migranten selbst. Im Rahmen von Partnerschaftsabkommen sollen Verpflichtungen seitens der Drittstaaten (z. B. Rückübernahme eigener Staatsangehöriger, Unterstützung beim Kampf gegen illegale Migration) und der EU (z. B. besserer Zugang zum Arbeitsmarkt) vereinbart werden.<sup>23</sup> Auch im Rat der EU und bei der Europäischen Kommission werden zurzeit Konzepte der „zirkulären Migration“ bzw. Mobilitätspartnerschaften diskutiert. Bisher ist jedoch unklar, was die genaue Zielsetzung dieses Ansatzes ist. Dient er in erster Linie dazu, legale Arbeitsmigration zu steuern? Möchte man dadurch, dass der Aufenthalt dieser Migrantinnen und Migranten nur für eine gewisse Zeit erlaubt werden soll, die dauerhafte Migration begrenzen? Oder soll vor allem die illegale Migration bekämpft werden? Wird man durch die geplanten Partnerschaften mit bestimmten EU-Drittstaaten zu deren Entwicklung beitragen oder geht es um die Verabschiedung wirkungsvoller Rücknahmeabkommen zwecks Einschränkung der illegalen Migration?

Wir bezweifeln, dass durch diesen Ansatz überhaupt ein Beitrag zur Senkung der irregulären Migration geleistet werden kann. Sein Erfolg wird davon abhängen, wie attraktiv die Regelungen für potenzielle Migrantinnen und Migranten sein werden. Eine abschließende Bewertung ist erst möglich, wenn der Richtlinienvorschlag der EU-Kommission vorliegt.

Wir unterstützen ein Konzept der Migration auf Zeit, das Fehler der vergangenen Migrationspolitik vermeidet und bestimmte Bedingungen und Voraussetzungen erfüllt:

---

<sup>22</sup> Vgl. KOM(2005) 669.

<sup>23</sup> Siehe Mitteilung der Kommission KOM(2007) 248 endg.

- Wir wollen keine erneute Auflage des Gastarbeiter-Anwerbeprogramms. Wir wollen ein Konzept, das nachhaltig auf die Bedürfnisse der Migrantinnen und Migranten und die Interessen der Herkunfts- und der Aufnahmegesellschaften ausgerichtet wird.
- Wir wollen kein Konzept der Migration auf Zeit, das prinzipiell den längerfristigen bzw. dauerhaften Aufenthalt in der EU („Aufenthaltsverfestigung“) ausschließen würde. Sinnvoll wäre eine Möglichkeit zur Verlängerung der erstmaligen Aufenthaltserlaubnis unter bestimmten, zu konkretisierenden Bedingungen. Die Regelung nach einigen Jahren ausreisen zu müssen, bevor man wieder einwandern darf, halten wir nicht für sinnvoll. Nach Erfüllung von bestimmten Bedingungen könnte ein Daueraufenthaltsrecht entstehen.
- Wir wollen die von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom Mai 2007 vorgestellte Wiederkehroption, die sogenannte „Outward Mobility“ umsetzen, bei der bereits legal in der EU ansässige Drittstaatenangehörige für bestimmte Zeit in ihr Herkunftsland gehen und bei der Rückkehr in den Mitgliedstaat ihre Aufenthalts- und Beschäftigungsrechte wieder aufnehmen können. Diese Form der Migration auf Zeit ermöglicht den gewünschten positiven Effekt einer Brain Circulation.
- Wir wollen keine ungesteuerte Zuwanderung. Deshalb ist die Festlegung der Höhe der Quoten in nationaler Verantwortung zu belassen. Das Melden dieser Quoten an die Europäische Kommission zwecks Koordination ist sinnvoll.
- Wir sprechen uns dafür aus, dass der Aufenthaltstitel für diese Zuwanderer nicht an einen konkreten Arbeitsplatz gebunden wird und sie damit vollständig von einer Arbeitgeberin oder einem Arbeitgeber abhängig werden. Auf diese Weise verhindert man Arbeitsausbeutung und Menschenhandel. Sie sollten im Rahmen bestehender Tarifverträge angestellt werden. Zudem sollte es ihnen ermöglicht werden, Arbeitslosengeld oder gegebenenfalls eine Abfindung in Anspruch zu nehmen.
- Die Rechte und Pflichten der Migrantinnen und Migranten im Zielland sind klar zu definieren. Potenzielle Zuwanderer sind vorab darüber zu informieren. Insbesondere Migrantinnen müssen vor den besonderen Gefahren der informellen oder wenig geregelten Sektoren der Arbeitsmärkte geschützt werden. Weitere wichtige frauen- und familienspezifische Aspekte, die berücksichtigt werden müssen, betreffen den besonderen Schutz von werdenden Müttern, Aufenthaltsrechte für Kinder und deren Zugang zu Schulen im Aufenthaltsland.
- Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten und ihren Familienmitgliedern sollten insbesondere sozio-ökonomische und soziale Rechte gewährt werden, wie z. B. der gleichberechtigte Zugang zur Gesundheitsversorgung.
- Wir wollen, dass das Konzept um Rückkehranreize ergänzt wird und diese Vorrang vor Rückkehrverpflichtungen haben. Rückkehranreize wären z. B. finanzielle Mittel bzw. administrative Unterstützungen für Start-ups, Übertragbarkeit von Rentenansprüchen sowie Wiederkehroptionen.

- Es bedarf bei Migration auf Zeit und Mobilitätspartnerschaften eines sorgfältigen Ausgleichs zwischen den Interessen der Migrantinnen und Migranten und den jeweiligen Interessen des Ziel- und des Herkunftslandes. Wir treten für ein Konzept ein, das nicht nur migrationspolitische Zielsetzungen verfolgt, sondern die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt. Positive Effekte im Herkunftsland sind z. B. durch Förderung von Existenzgründungen oder Geschäftspartnerschaften von Rückkehrern zu erwarten. Beratungen könnten bereits während des Aufenthaltes im Einreiseland einsetzen, Unterstützungen und Hilfen sollten im Herkunftsland fortgesetzt werden. Die Entscheidung, derartige Projekte zu realisieren, könnte durch einen gesicherten Aufenthaltsstatus und ein Rückkehrrecht erleichtert werden. Positive Effekte für die Herkunftsländer sind auch zu erwarten, wenn Migrantinnen und Migranten ihre bei uns erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen nach der Rückkehr in die Entwicklung ihrer Gesellschaften einbringen. Den Gefahren des Brain Drain für die Entwicklungsländer durch die Abwanderung ausgebildeter Fachkräfte kann durch die Möglichkeit mehrfacher Ein- und Ausreisen und der Verhinderung der Abwerbung von Menschen aus speziellen Bereichen, z. B. aus dem Gesundheitssektor, begegnet werden.
- Die temporär Zugewanderten sollten auch das Recht haben, an Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen und an Sprachkursen teilzunehmen. Damit werden die Kompetenzen der Zuwanderer zur Erfüllung ihrer „Brückenfunktion“ zwischen Einreise- und Heimatland gestärkt. Denn nur wer sich im Zielland verständlich machen und so aktiv Teil der Gesellschaft sein kann, wird die gewonnenen beruflichen und gesellschaftlichen Erfahrungen im Heimatland vermitteln wollen und können. Für miteinreisende bzw. nachgezogene Partnerinnen und Partner sowie Kinder sollten diese Rechte und Pflichten ebenfalls gelten. In Verbindung mit effektiven Rückkehranreizen wird dadurch der Zielkonflikt zwischen Bleiben und Rückkehren im Ansatz schon verringert.
- Es muss sichergestellt werden, dass das Flüchtlingsrecht, spezifisch das Recht auf Zugang zum Asylverfahren und auf Schutz gegen Zurückschiebung und Abschiebung, nicht durch Maßnahmen zur temporären Migration eingeschränkt wird.

## **2.9 Die Behandlung von irregulärer Migration unter Berücksichtigung humanitärer und asylrechtlicher Aspekte**

Die SPD-Bundestagsfraktion sieht es als eine wichtige politische Aufgabe an, die illegale Migration in Deutschland und in Europa einzudämmen. Auch wenn in diesem Eckpunktepapier nicht umfassend auf das Thema eingegangen werden kann, so möchten wir doch einige Grundsätze nennen:

- Wir gehen davon aus, dass es in Europa aufgrund einer Vielzahl von Faktoren stets eine gewisse Anzahl von irregulären Migrantinnen und Migranten geben wird.
- Zur Bekämpfung irregulärer Migration gehört für uns vor allem die Ausweitung und Unterstützung der Maßnahmen zur Vermeidung irregulärer Migration. Es sollte geprüft werden, welchen Beitrag hierzu eine die Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten stabilisierende Entwicklungspolitik oder Möglichkeiten zur legalen und evtl. Migration auf Zeit leisten können.

- Maßnahmen zur Beendigung von irregulärer Migration müssen stets auf asylrechtliche und humanitäre Aspekte überprüft werden. Das gilt spezifisch bei Rückführungsmaßnahmen und Abschiebungen. Die unbedingte Achtung der Menschenrechte ist zwingend, unabhängig von der rechtlichen Bewertung des Aufenthaltstitels, weil Menschenrechte universell gültig sind. Das heißt: Alle Zugewanderten, auch irreguläre, haben Menschenrechte. Diese gilt es zu wahren und zu schützen. Deshalb setzen wir uns dafür ein, dass menschenrechtliche Mindestanforderungen in Deutschland und in Europa eingehalten werden, so insbesondere:
  - das Refoulement-Verbot: Kein Mensch darf durch Ausweisung bzw. Abschiebung in einen anderen Staat direkt oder indirekt der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung ausgesetzt werden.
  - die Pflicht, Asylanträge zu prüfen und ein adäquates Verfahren des Rechtsschutzes zu gewährleisten.
  - die rechtliche Gesamtverantwortung der EU und eine rechtliche Mitverantwortung jedes einzelnen Mitgliedsstaates für Menschenrechtsverletzungen durch andere Mitgliedsstaaten.
- Wir sprechen uns für ein zu entwickelndes modernes und menschenwürdiges europäisches Sekundärrecht für irreguläre Migration aus, das humanitäre und asylrechtliche Mindeststandards einfordert und über die geplante Rückführungsrichtlinie<sup>24</sup> hinausgeht. So sollten konkrete Regelungen durchgesetzt werden, die die Geltung flüchtlings- und menschenrechtlicher Verpflichtungen außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes anerkennen und die EU-Staaten verpflichten, auf See aufgegriffene Personen („Boat People“) zur Prüfung ihres Asylantrages in die EU zu bringen.
- Ferner müssen für Abschiebegefängnisse europäische Mindeststandards gelten, damit die Menschen und insbesondere bestimmte Schutzbedürftige (z. B. Frauen, begleitete und unbegleitete Kinder sowie Behinderte) nicht unwürdig untergebracht werden. Die vom Europäischen Parlament verabschiedete Rückführungsrichtlinie ist ein erster Schritt in diese Richtung.
- Wir machen uns europa- und weltweit für weitere „Resettlement“-Programme stark (Resettlement = Auswahl und Transfer verfolgter Personen aus einem Staat, in dem die Betroffenen Schutz gesucht haben, in einen anderen Staat, der ihrer Aufnahme als Flüchtlinge zugestimmt hat und in dem sie sich dauerhaft niederlassen können).
- Wir regen an, über Regularisierungen bzw. Legalisierungen in Deutschland und anderen EU-Staaten als Eventualität nachzudenken. Diese Maßnahmen sind zwar keine nachhaltigen Lösungen, doch wären sie immer noch vorteilhafter als irreguläre Migrationsverhältnisse fortzusetzen. Verbesserte und sicherere Lebens- und Arbeitsverhältnisse irregulärer Migrantinnen und Migranten wären die Folge. Statt menschliche Talente zu verschwenden, könnte

---

<sup>24</sup> KOM(2005) 391 endg.

man Leben und Würde der Zugewanderten schützen und zudem der Gesellschaft und der Wirtschaft Nutzen bringen.

- Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Migrantinnen und Migranten irregulär beschäftigen, sind verstärkt zu verfolgen und zu bestrafen. Spürbare Sanktionen müssen verhängt werden, um eine abschreckende Wirkung zu entfalten. Dazu gehört auch die Verpflichtung zur Zahlung von ausstehenden Arbeitsentgelten, auch nach der Rückführung in das Herkunftsland. Die SPD Fraktion unterstützt die Bemühungen der EU-Kommission eine gemeinsame Richtlinie „über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthaltsstatus beschäftigen“, zu verabschieden. Der Entwurf wurde im Mai 2007 vorgelegt.<sup>25</sup>
- Außerdem fordern wir, die Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen bei Kenntniserlangung über einen fehlenden legalen Aufenthaltsstatus zu überprüfen und einzuschränken. Besonders in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Lohnesklagung sind diese problematisch, weil illegalisierte Menschen oftmals ihre menschenrechtlich verankerten sozialen Rechte nicht wahrnehmen können. Außerdem sollte in allen Bundesländern die Schulpflicht auch für Kinder von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus gelten.

### Rückführungsrichtlinie

Die am 18. Juni 2008 vom Europäischen Parlament verabschiedete Rückführungsrichtlinie formuliert für die Rückführungspolitik aller EU-Mitgliedsstaaten einheitliche Mindeststandards; insbesondere im Bereich der Unterbringung sowie der Abschiebungsverfahren. Aus humanitären Gründen ist eine freiwillige immer einer erzwungenen Rückkehr vorzuziehen. Die Richtlinie war ein schwieriger Kompromiss. Es ist zu Recht kritisiert worden, dass sie an mehreren Stellen zu niedrige Standards setzt. Mit großer Sorge sehen wir, dass die Inhaftierung Minderjähriger nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, zumal keine Altersuntergrenze formuliert wird. Deshalb hätten wir uns bei der Verbesserung von Haftbedingungen in Abschiebegefängnissen an vielen Stellen eindeutigere Formulierungen gewünscht. Außerdem kann die Haftdauer in Ausnahmefällen bis zu achtzehn Monaten dauern und ein fünfjähriges Wiedereinreiseverbot verhängt werden. Es gibt einige Staaten, in denen diesbezüglich bessere menschenrechtliche Standards herrschen.

Doch gibt es auch viele Staaten, in denen schlechtere oder gar keine Standards existierten. Wenn gleich wir uns aus menschenrechtlicher Perspektive mehr gewünscht hätten, ist es positiv, dass überhaupt Standards formuliert werden. Die Abzuschiebenden können sich nunmehr in einigen Mitgliedsstaaten erstmals vor Gerichten auf Mindeststandards berufen. Weitere positive Auswirkungen sind, dass die Abzuschiebenden durch die Richtlinie Anspruch auf kostenlose Rechtsberatung durch den ausweisenden Staat haben und die Dauer der Abschiebehaft in der Regel auf sechs Monate beschränkt wird; außerdem wird mit der Beschränkung des Wiedereinreiseverbots in den meisten EU-Staaten eine menschenrechtliche Verbesserung erzielt. Entscheidend ist für uns darüber hinaus der verbesserte Schutz von Minderjährigen und Familien, der bei der Rückführung Minderjähriger durch den notwendigen Einbezug von unabhängigen Stellen gestärkt wird.

---

<sup>25</sup> KOM (2007) 249 endg.

Insgesamt unterstützen wir – ebenso wie unsere SPD-Europaabgeordneten – die Rückführungsrichtlinie. Insbesondere erwarten wir, dass einzelne Standards mittelfristig angehoben werden und Staaten, in denen aufgrund nationalen Rechts bessere Standards gelten, ihr Wort halten und die Richtlinie nicht nutzen, um Absenkungen zu rechtfertigen.

### **2.10 Anerkennung von Berufs- und Hochschulabschlüssen**

Wir plädieren für eine bessere Anerkennung von ausländischen Berufs- und Hochschulabschlüssen von Zuwanderern. Dies ist ein wesentliches Element ihrer Integration in den Arbeitsmarkt und ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung der Chancengleichheit in der Gesellschaft. Eine Verbesserung der Anerkennung vorhandener Qualifikationen und Kompetenzen und ihre zielgerichtete Weiterentwicklung kommen uns allen zugute. Vorhandene Potenziale der Einwanderer bereichern den Arbeitsprozess und tragen so zur Entwicklung unseres Wohlstandes bei.

Um den etwa 500.000 Migrantinnen und Migranten in Deutschland mit nicht anerkannten Hochschulabschlüssen sofort zu helfen und ihr Know-how nicht weiterhin zu verschwenden, fordern wir sofort bessere Maßnahmen zur Anerkennung der Abschlüsse. Dies gilt auch für die Verwertbarkeit und Vergleichbarkeit anderer beruflicher Abschlüsse. Dabei müssen Bund, Länder und Kommunen bzw. Berufsverbände und Kammern mitwirken.

Wir fordern:

- Eine institutionalisierte Erfassung von Qualifikationen und Kompetenzen der Migrantinnen und Migranten unmittelbar nach der Einreise.
- Es muss auf Einheitlichkeit und Transparenz von Anerkennungsverfahren bei den Bundesländern und Berufsverbänden hingewirkt werden. Die Umsetzung der Lissabonner Anerkennungskonvention und die Anwendung weiterer EU-Richtlinien spielt hierbei eine wichtige Rolle.
- Die Beratungen der Zuwanderer bezogen auf die Anerkennung ihrer Qualifikation müssen verbessert werden. Eine wichtige Rolle bei Planung und Gestaltung des Integrationsprozesses spielen die Migrationserstberatung, die von den Wohlfahrtsverbänden angeboten wird, und die Beratung durch die Bundesagentur für Arbeit. Die Kompetenzen und Kenntnisse der Berater und Beraterinnen hinsichtlich der Anerkennung und Bewertung der Qualifikationen der Zuwanderer sind zu schulen und weiterzuentwickeln.
- Mit der Datenbank ANABIN (Anerkennung und Bewertung ausländischer Bildungsnachweise) sind erste Schritte unternommen worden, eine einheitliche Informationsplattform für die Beteiligten am Anerkennungsverfahren zu schaffen. Dieses Informationssystem sollte ausgebaut werden.
- Die Bundesagentur für Arbeit (BA) sollte ihre Profilinginstrumente zur Bewertung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Kompetenzen weiterentwickeln. Die Tatsache, dass zurzeit nur anerkannte Abschlüsse erfasst werden, verhindert eine adäquate Berufs- und Weiterbildungsempfehlung.

- Spezifische Anpassungsqualifizierungen sollten eine stärkere Berücksichtigung finden. Auch wer kein Anerkennungsverfahren oder keine volle Anerkennung erhält, benötigt spezifische Maßnahmen als Brücke in den deutschen Arbeitsmarkt.
  - Um die Arbeitsmarkthindernisse für qualifizierte Migrantinnen und Migranten zu beseitigen, ist eine bessere Anerkennung von Zeugnissen ein wichtiger Ansatzpunkt. Weitere gezielte Arbeitsmarktprogramme, wie berufsbezogene Sprachkurse und Brückenmaßnahmen, sollten eingeführt werden.
  - Und nicht zuletzt benötigt die Wirtschaft verlässliche Informationen über den Wert ausländischer Abschlüsse. Bislang werden die Potenziale von Migrantinnen und Migranten gesellschaftlich zu wenig gewürdigt. Nur ein Prozess des Umdenkens kann längerfristig eine gleichberechtigte Arbeitsmarktintegration ermöglichen.
-

# Literatur

Angenendt, Steffen (2007): Zirkuläre Migration. Ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?, in: SWP-Aktuell, Nr. 27, April 2007.

Angenendt, Steffen und Roderick Parkes (2008a): Arbeitsmigration in der EU – Perspektiven der Steuerung, in: SWP-Aktuell, Nr. 38, Mai 2008.

Angenendt, Steffen (2008b): Die Steuerung der Arbeitsmigration in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsmöglichkeiten, in: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO Diskurs, September 2008.

Brücker, Herbert und Jakob von Weizsäcker (2007): Migration policy: at the nexus of international and external migration, in: André Sapir (Hrsg.), Fragmented Power: Europe and the Global Economy, Brüssel.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesministerium des Innern (2007): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2006.

Bundesministerium des Innern (2001): Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“, Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium des Innern (2008): Aktionsprogramm der Bundesregierung. Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland, in:

[http://www.bmas.de/coremedia/generator/26948/property=pdf/2008\\_\\_07\\_\\_16\\_\\_aktionsprogramm\\_\\_fachkraefte.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/26948/property=pdf/2008__07__16__aktionsprogramm__fachkraefte.pdf), zugegriffen am 09.09.2008.

Clodius, Anke (2007): Die gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik. Eine Bestandsaufnahme, in: Informationsverbund Asyl. e.V. (Hrsg.): Europäisches Asyl- und Migrationsrecht. Stand der Harmonisierung und der Umsetzung in Deutschland. Beilage zum Asylmagazin 5/2007, in: <http://www.asyl.net>, zugegriffen am 09.09.2008.

Eichenhoffer, Eberhard (2008): Bewertung der Kommissionsvorschläge zur Arbeitsmigration: Europa- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen und historische Erfahrungen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 3/2008, S. 81-86.

Europäische Kommission (2006): Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum: 1. Mai 2004 - 30. April 2006). Mitteilung der Kommission, KOM(2006) 48 endg., Brüssel.

Eurostat (2008): Europa in Zahlen, Eurostat Jahrbuch 2008, Luxemburg.

Global Commission on International Migration (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration, in: <http://www.gcim.org/mm/File/GermanProzentzoreport.pdf>, zugegriffen am 31.10. 2008.

Heinen, Michael und Anna Pegels (2006): Die EU-Osterweiterung und die Arbeitnehmerfreizügigkeit: Sind längere Übergangsregelungen für Deutschland sinnvoll für Deutschland?, in: Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut/Bundeszentrale für politische Bildung, Focus Migration, Nr. 4/Juli 2006, in: [http://www.hwwi.org/uploads/tx\\_wilpubdb/KDo4\\_freizuegigkeit.pdf](http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/KDo4_freizuegigkeit.pdf), zugegriffen am 09.09.2008.

Hönekopp, Elmar (2007): Polnische Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland zwei Jahre nach der Erweiterung, in: Nowicka, Magdalena (Hrsg.): Von Polen nach Deutschland und zurück. Die Arbeitsmigration und ihre Herausforderungen für Europa, S. 47-79.

Kluth, Winfried (2006): Reichweite und Folgen der Europäisierung des Ausländer- und Asylrechts, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 1/2006, S. 1-8.

Kühn, Heinz (1979): Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung, Bonn

Jahn, Daniela, Andreas Maurer, Verena Oetzmann und Andrea Riesch (2006): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin.

OECD (2007): Gaining from Migration, Paris.

OECD (2007a): Internationaler Migrationsausblick, Paris.

Reißlandt, Carolin (2005): Von der "Gastarbeiter"-Anwerbung bis zum Zuwanderungsgesetz. Migrationsgeschehen und Zuwanderungspolitik in der Bundesrepublik, in: [http://www.bpb.de/themen/6XDUPY,6,o,Von\\_der\\_GastarbeiterAnwerbung\\_zum\\_Zuwanderungsgesetz.html#art6](http://www.bpb.de/themen/6XDUPY,6,o,Von_der_GastarbeiterAnwerbung_zum_Zuwanderungsgesetz.html#art6), zugegriffen am 09.09.2008.

RWI (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates zur Zuwanderung und Integration, Essen.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Nürnberg.

Schönwälder, Karen (2006): Politikwandel in der (bundes-)deutschen Migrationspolitik; in: Davy, Ulrike und Albrecht Weber (Hrsg.): Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, S. 8-22.

Schultze, Günther (2007): Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderungspolitik nach Deutschland, in: Abteilung Wirtschaft- und Sozialpolitik der Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): WISO direkt, Dezember 2007.

SPD-Bundestagsfraktion, Projektgruppe „Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ (2008): Bildungsanstrengungen verstärken – Fachkräftepotenziale ausschöpfen. Abschlussbericht und Empfehlungen, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2008): Wanderungsstatistik, in: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Statistiken/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen.psml>, zugegriffen am 09.09.2008.

Statistisches Bundesamt (2008a): Ausländische Bevölkerung, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2, Wiesbaden.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004.

Statistisches Bundesamt (2008): Bevölkerung mit Migrationshintergrund, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ergebnisse des Mikrozensus 2006, Fachserie 1, Reihe 2.2., Wiesbaden.

Süssmuth, Rita (2008): Deutschland im globalen Arbeitsmarkt: Anforderungen an eine gezielte Zuwanderungspolitik, in: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Entwicklung und Migration. Jahrbuch Migration 2006/2007, Berlin.

Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ (2001): Zuwanderung gestalten – Integration fördern, Bericht 2001, Berlin.

Vereinte Nationen (2005): Trends in Total Migrant Stock (2005 Revision), in: <http://esa.un.org/migration>.

Von Weizsäcker, Jakob (2008a): Strait ist the Gate – Europe's Immigration Priorities, Bruegel, Brüssel.

Von Weizsäcker, Jakob (2008b): Divisions of labour: rethinking Europe's migration policy, Bruegel, Brüssel.

Wihtol de Wenden, Catherine (2008): Von Widersprüchen und Notwendigkeiten: Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik, in: DGAPanalyse Frankreich, Nr. 4/Juni 2008, Berlin.

Zerger, Frithjof (2008): Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jg. 27, Nr. 1/2008, S. 1-40.