

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/4421



Rheinland-Pfalz

MINISTERIUM
FÜR INTEGRATION, FAMILIE,
KINDER, JUGEND UND FRAUEN

Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen
Kaiser-Friedrich-Straße 5a | 55116 Mainz

An den
Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtags

LEITERIN DER ABTEILUNG
INTEGRATION UND

Kaiser-Friedrich-Straße 5a
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16- 2644
Mail: poststelle@mifkjf.rlp.de
www.mifkjf.rlp.de

Mein Aktenzeichen
Aktenzeichen

Ihr Schreiben vom
Datum

28.5.2015

Ansprechpartner/-in / E-Mail
Karin Weiss
karin.weiss@mifkjf.rlp.de

Telefon / Fax
06131 16-5620
06131 16175620

Stellungnahme zur Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktion der FDP, Bundesratsinitiative zur Schaffung eines modernen Einwanderungsrechts, Drucksache 18/2693

Ein neues Einwanderungsrecht ist grundsätzlich notwendig. Die demographische Entwicklung führt zu einer Überalterung der Bevölkerung. Gleichzeitig wächst der Fachkräftemangel, nicht nur im Bereich der Hochqualifizierten. Langfristig ist aufgrund der demographischen Entwicklung mit einem generellen Mangel an Arbeitskräften zu rechnen, auf allen Qualifikationsniveaus. Das derzeitige Recht orientiert sich zu stark an der Einwanderung von Fachkräften, und übersieht den Bedarf an Einwanderung generell. Die Folgen der demographischen Entwicklung lassen sich nur abmildern, wenn, nach Berechnungen des statistischen Bundesamtes, mindestens 300.000 Menschen pro Jahr mehr einwandern als auswandern. Dies ist mit dem derzeitigen Stand des Ausländerrechts langfristig nicht erreichbar, denn auch in anderen EU-Ländern bestehen ähnliche demographische Probleme.

Auch wenn das deutsche Aufenthaltsrecht sich in den letzten Jahren deutlich liberalisiert hat und neue Wege für Einwanderung eröffnet wurden, so ist es doch nach wie vor intransparent, überkomplex und in einigen Punkten nach wie vor undurchlässig. Vor allem aber bezieht es Bereiche nicht ausreichend mit ein, die zwingend mit dem Einwanderungsrecht verknüpft werden müssten, wie z.B. die Integrationsförderung oder die Regelungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt. Neuzuwanderung orientiert sich neben arbeitsplatzbezogenen Kriterien auch an weiteren Faktoren wie einem attraktivem kulturellem und sozialem Umfeld oder Unterstützungsleistungen für die Integration, z.B. in der Sprache. Eine ausländerrechtliche Steuerung von Zuwanderung ist heute nur bedingt möglich. Die EU-Binnenwanderung ist durch das Freizügigkeitsrecht geprägt, ausländerrechtliche Regelungen sind hier nicht zu treffen. Steuerung von



Zuwanderung erfolgt deshalb heute weniger über ausländerrechtliche als über wirtschaftliche, sozialpolitische und kulturelle Unterstützungsangebote. Ein Einwanderungsgesetz kann sich deshalb nicht auf Veränderungen im Aufenthaltsrecht beschränken, sondern muss ebenfalls arbeitsmarkt- und sozialpolitische gesetzliche Regelungen treffen und Ansprüche auf Unterstützungsleistungen definieren. Es geht nicht um Veränderungen in einzelnen isolierten Regelungen, sondern um die umfassende und grundsätzliche Gestaltung von Einwanderung in allen Lebensbereichen.

Die bisherigen Öffnungen im Aufenthaltsrecht orientieren sich darüber hinaus rein am Fachkräftebedarf. Eine solche Einwanderung ist jedoch nicht ausreichend. Langfristig ist aufgrund der demographischen Entwicklung auch mit einem generellen Mangel an Arbeitskräften zu rechnen, auf allen Qualifikationsniveaus. Es müssen deshalb auch Zugangswege für weniger Qualifizierte eröffnet werden. Die Schaffung legaler Einwanderungsmöglichkeiten auch für weniger Qualifizierte würde auch das Asylsystem von den Antragstellern entlasten, die weniger aus politischen denn aus wirtschaftlichen Gründen einen Antrag stellen.

Zusätzlich zu den bestehenden Regelungen sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, dass jeder qualifizierte Drittstaatler, unabhängig von Engpassberufen, die Möglichkeit erhält, sich zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche in Deutschland aufzuhalten. Dies allerdings unter der Voraussetzung existenzsichernder Löhne und Einhaltung des Mindestlohns. Ergänzend müssen branchenspezifisch gezielte Projekte mit Drittstaaten zur Qualifizierung z.B. im Pflegebereich, durchgeführt werden. Vorqualifizierte Fachkräfte können im Rahmen von berufsbegleitender Weiterqualifikation fortgebildet werden, die dann auf einem höheren Fachniveau in ihre Heimatländer zurückkehren oder auch in Deutschland bleiben könnten. Dies könnte zu einer Linderung des Arbeitskräftemangels in Deutschland beitragen und gleichzeitig langfristig das Qualifikationsniveau in den Herkunftsstaaten erhöhen, um so auch „Brain Drain“ zu vermeiden. Solche Projekte haben jedoch nur eine Chance, wenn sie integrationspolitisch begleitet werden, die Interessen beider Länder berücksichtigen ebenso wie die Interessen und Rechte der Zuwanderer. Entsprechende Rahmenbedingungen sind zu schaffen.

Der Zuzug im humanitären Bereich sollte angesichts der demographischen Entwicklung und der steigenden Fluchtbewegungen weiter geöffnet werden, z.B. durch erweiterte Resettlementverfahren oder eine Erweiterung des Familiennachzugs. Diese Form der Zuwanderung wird bisher meist nur unter der Kategorie "Humanitäre Hilfe" gesehen. Hier liegt aber auch ein Potential, denn viele der Flüchtlinge sind durchaus qualifiziert, wie sich z.B. bei der derzeitigen Aufnahme von Syrern zeigt. Diese Menschen sind oft hoch motiviert sich zu integrieren und bringen gute Voraussetzungen mit. Die Öffnung für Zuwanderung in Deutschland darf sich aus ethischen Gründen nicht nur auf eine reine ökonomische Nutzenzuwanderung beschränken. Genauso dürfen Menschen, die aus humanitären Gründen in Deutschland aufgenommen wer-



den, nicht auf einen „humanitären Status“ reduziert werden. Sie müssen frühzeitig die Chance bekommen, ihre Potentiale auch nutzen zu können, ohne dabei die humanitäre Verpflichtung Deutschlands aus den Augen zu verlieren.

Auch wenn in den letzten Jahren sehr positive Zuwanderungszahlen zu verzeichnen sind, sind diese überwiegend auf Zuwanderung aus der EU zurückzuführen, die voraussichtlich nicht dauerhaft in Deutschland bleiben wird. Insofern sind zwingend mehr Einwanderungswege für Menschen aus Drittstaaten zu öffnen.

Zu dem Antrag der Fraktion der FDP im Einzelnen:

Punkt 1 Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts zu einem Punktesystem

Hier werden unterschiedliche Maßnahmen zusammengefasst. Generell ist zu sagen, dass jedes Punktesystem für Hochqualifizierte die Hürden erhöhen, nicht abbauen würde, da für diese Zielgruppe bereits heute das Aufenthaltsrecht den freien Zugang zum Arbeitsmarkt erlaubt. Für Qualifizierte ist der Arbeitsmarkt in den durch die Bundesagentur für Arbeit definierten Mangelberufen bereits offen. Die Einführung zusätzlicher Kriterien wie Bildungsstand, Alter oder Sprache würde die Hürden wieder erhöhen, nicht abbauen. Schon heute können qualifizierte Fachkräfte in Mangelberufe zuwandern, und Auszubildende aus Drittstaaten können nach Vorrangprüfung einen Ausbildungsplatz antreten, wenn kein Deutscher oder EU-Bewerber da ist. Die Einführung eines Kriterien gestützten Systems würde nur dann Sinn machen, wenn man entweder auf die Definition von Mangelberufen bzw. die Vorrangprüfung verzichtet, und allen Qualifizierten den Zugang erlaubt, wenn sie die festgelegten Kriterien erfüllen, oder ein solches System für Personen schafft, die über keine abgeschlossene und anerkannte berufliche Qualifikation verfügen und eine Tätigkeit im weniger qualifizierten Bereich anstreben.

Generell ist anzumerken, dass ein Punktesystem einen hohen bürokratischen Aufwand bedeutet. Hier müssen Kosten und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Ob dies dann für einen eingeschränkten Personenkreis der Fall ist, wäre zu prüfen.

Der Vorschlag einer Verlängerung der Möglichkeit zur Arbeitsplatzsuche von derzeit sechs auf zwölf Monate und die Öffnung dieser Möglichkeit auch für qualifizierte Bewerber erscheint nachvollziehbar, ist aber mit Risiken verbunden. Fraglich erscheint die Erlaubnis zur befristeten Erwerbstätigkeit während dieser Phase. Bei einer einjährigen Phase könnte dies leicht dazu führen, dass bei der Ermöglichung einer vollen Erwerbstätigkeit nicht mehr eine qualifizierte Tätigkeit angestrebt wird, sondern eine generelle Arbeitsaufnahme für ein Jahr. Lohndumping und das Abdrängen einer



Gruppe mit beschränkten Zugangsmöglichkeiten in Niedriglohnbereiche müssen ausgeschlossen werden.

Die Absenkung von Lohnuntergrenzen (auch für Hochqualifizierte) sollte nur so weit erfolgen, dass keine Niedriglohtätigkeiten geschaffen werden unterhalb des ortsüblichen Lohnniveaus für einheimische Arbeitskräfte. Bereits heute findet de facto Zuwanderung in niedrigqualifizierte Tätigkeiten insbesondere durch Zuwanderung aus EU-Ländern mit geringem Lebensstandard oder durch eine humanitäre Zuwanderung statt, deren Lebensbedingungen auch für die Qualifizierten unter ihnen Niedriglohtätigkeiten attraktiv machen. Hierdurch entsteht die Gefahr von Konkurrenzen bzw. Lohnabsenkungen auch für einheimische Arbeitskräfte. Es sind gezielte Anstrengungen auf den Bereich „Faire Arbeit“ zu legen, um Lohndumping, Arbeitsausbeutung und illegale Beschäftigung zu vermeiden. Dies gilt nicht nur für den niedrigqualifizierten Bereich. Dazu sind die notwendigen Kontrollen zu intensivieren, und in allen Regionen Beratungsangebote vorzuhalten.

Die schnelle Ermöglichung einer Niederlassungserlaubnis für Blue Card Inhaber ist sicherlich eine Möglichkeit. Ob sie jedoch tatsächlich die Einwanderungs- bzw. Bleibewilligkeit erhöht, wäre zu prüfen. Gerade für Hochqualifizierte sind nach einer Studie des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vor allem die spezifischen Arbeitsbedingungen und die Attraktivität des Arbeitsplatzes entscheidend.

Das derzeitige Aufenthaltsrecht trennt zwischen Asylsuchenden, Menschen, die als Arbeitskräfte nach Deutschland kommen, im Familiennachzug, oder aus anderen Gründen. Dies führt zu einer Undurchlässigkeit des Systems. Zwischen humanitärer Zuwanderung und solcher aus ökonomischen Gesichtspunkten werden so Hürden aufgebaut, die es erschweren, Flüchtlinge mit hohen Qualifikationen schnell in den Arbeitsmarkt zu integrieren, oder auch Menschen in das Asylsystem drängen, die dort eigentlich nicht hingehören. Unser Einwanderungsrecht muss durchlässiger und transparenter werden. Die Möglichkeit des Wechsels aus dem Asylverfahren in einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit muss ermöglicht werden.

Punkt 2 Anerkennung von Bildungsabschlüssen

Die Möglichkeiten zur Anerkennung beruflicher Qualifikation aus dem Ausland sind weiter zu verbessern. Dazu gehören schnellere Verfahren, einfachere Zugänge ebenso wie die Anerkennung beruflicher Erfahrungen als Ersatz für formelle Qualifikationen. Es geht heute nicht darum, Ausländer für niedrigqualifizierte Tätigkeiten anzuwerben, sondern qualifizierte Arbeitskräfte, und die Qualifikationen der Angeworbenen auszuschöpfen, also „brain waste“ zu vermeiden. Dazu gehört die schnelle und unbürokratische Anerkennung von ausländischen Abschlüssen, die Ausweitung von Nachqualifizierungen und die Begleitung durch berufliche sowie außerberufliche Integrati-



onsmaßnahmen. Dazu gehört es auch, die Vorqualifikation bei Asylsuchenden systematisch zu erfassen. Qualifizierten Asylsuchenden mit einer geringen Anerkennungsperspektive muss die Möglichkeit einer Aufenthaltsberechtigung aufgrund ihrer Qualifikation eröffnet werden, statt kostenintensive Maßnahmen der Rückführung durchzuführen-

Punkt 3 Erwerb der deutschen Sprache fördern

Um sich insbesondere gegenüber englischsprachigen Ländern attraktiver zu machen, muss jedem Zugewanderten der Spracherwerb ermöglicht werden. Dies nicht nur durch ein kostenfreies Kursangebot, sondern bei Bedarf auch durch die Sicherung des Lebensunterhalts in der Zeit des Spracherwerbs. Die bereits existierenden Integrationskurse müssen unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder Aufenthaltstitel allen Zugewanderten zur Verfügung stehen. Das Angebot ist auszubauen, berufsbegleitende Kurse sind zu ermöglichen. Ebenso müssen Beratungsangebote geschaffen werden, die über alle Fragen im Zusammenhang mit der Einwanderung umfassend informieren und bei Bedarf unterstützend begleiten. Dafür muss ein Rechtsanspruch auf Beratung geschaffen werden, unabhängig vom mitgebrachten Qualifikationsniveau.

Punkt 4 Ausländerbehörden und Visavergabestellen zu Service- und Willkommenszentralen umbauen

Zu der Notwendigkeit von Beratung wurde oben bereits Stellung genommen. Ausländerbehörden sind für Drittstaatler die erste Anlaufstelle in Deutschland, ihnen kommt für eine Willkommenskultur eine besondere Bedeutung zu, für die sie angemessen auszustatten und zu qualifizieren sind. Bisher kaum betrachtet wurde die hohe Bedeutung der Auslandsvertretungen für die Förderung von Einwanderung. Hier muss notwendigerweise auch eine erste und qualifizierte Beratung hinsichtlich der aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten stattfinden, Visumsanträge müssen schnell bearbeitet werden, um Einwanderungswillige nicht an andere Länder zu verlieren. Entsprechende mehrsprachige Informationszugänge sind dafür zwingend notwendig. Hier gibt es erhebliches Verbesserungspotential, das nur mit einer entsprechenden Ausstattung und Qualifizierung der Auslandsvertretungen ermöglicht werden kann. Will die Bundesrepublik allerdings ernsthaft Einwanderung fördern, ist dies unerlässlich.

Punkt 5 Mehrfachstaatsbürgerschaften grundsätzlich zulassen

Diesem Vorschlag ist uneingeschränkt zuzustimmen. Wir müssen von einer ethnischen Definition der Zugehörigkeit zu Deutschland wegkommen. Die grundsätzliche Hinnahme von Mehrstaatigkeit ist dafür zwingend Notwendigkeit. Schon heute werden



mehr als 50 % der Einbürgerungen unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit vollzogen, Optionspflichtige können zu hohen Prozentzahlen beide Staatsangehörigkeiten, die sie mit ihrer Geburt erhalten haben, auch im Erwachsenenalter beibehalten. Eine stetig wachsende Zahl von Kindern aus binationalen Ehen erhält mit ihrer Geburt die Staatsangehörigkeiten ihrer beiden Eltern. Mehrstaatigkeit ist also längst gesellschaftliche Realität geworden, ohne dass es zu besonderen Loyalitätskonflikten gekommen wäre, wie sie so oft beschrieben werden. Die Gesetzeslage muss endlich der Realität angepasst werden. Die Anerkennung von Mehrstaatigkeit würde auch die Zahl der Einbürgerungen erhöhen. Deutschland hat ein zentrales Eigeninteresse daran, dass die hier lebende Bevölkerung auch Staatsbürger sind. Nur so kann das demokratische Defizit, das etwa sieben Millionen der Bevölkerung nicht wahlberechtigt sind, korrigiert werden.

Gleichzeitig muss jedoch ein modernes Einwanderungsrecht auch dafür sorgen, dass die volle Gleichberechtigung und Teilhabe an der Gesellschaft für alle ihre Bürgerinnen und Bürger ermöglicht wird. Es geht also nicht nur um die Hinnahme von Mehrstaatigkeit, sondern um die konsequente Interkulturelle Öffnung der gesellschaftlichen Institutionen und die Förderung von Partizipation und Teilhabe. Es geht nicht um Integration einzelner Bevölkerungsgruppen, sondern um die volle Zugehörigkeit sowohl der Eingewanderten als auch derjenigen, die bereits in zweiter oder dritter Generation hier leben – in allen Funktionen und Lebensbereichen, und vor allem um die Anerkennung, dass man ganz Deutscher werden kann.

Punkt 6 Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene einführen

Auch dieser Vorschlag kann nur voll und ganz unterstrichen werden. Der Antrag greift hier eine Forderung auf, die bereits seit vielen Jahren im Raum steht. Das Grundgesetz sollte geändert werden, um ein langjähriges Hindernis für mehr demokratische Beteiligung anzuschaffen. Es würde zu Demokratiedefiziten führen, wenn immer mehr sich langfristig hier aufhaltende Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zu den grundlegenden Bürgerrechten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit verwehrt bleibt.

Prof. Dr. Karin Weiss