

Zuwanderung nach Europa gemeinsam gestalten

**Für eine
europäische Strategie
zur legalen Migration**



**Fraktion der
Sozialdemokratischen
Partei Europas (SPE)**

Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas

SPD-Abgeordnete im Europäischen Parlament

Herausgeber: Bernhard Rapkay MdEP (V. i. S. d. P.)

www.spd-europa.de

Zuwanderung nach Europa gemeinsam gestalten

Auf europäischer Ebene laufen derzeit Beratungen über eine gemeinschaftliche europäische Strategie zur legalen Zuwanderung. Gleichzeitig wird in Deutschland diskutiert, die Übergangsregelung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit noch einmal um zwei Jahre bis 2011 zu verlängern. Vor diesem Hintergrund und angesichts eines EU-weiten partiellen Fachkräftemangels, positionieren sich die SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament wie folgt:

- 1.** Wir sprechen uns für eine langfristig integrationsbezogene Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen aus. Diese darf sich aber nicht ausschließlich auf ökonomische Interessen der EU beschränken. Vielmehr gilt es ebenso entwicklungspolitischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen und einem „**Brain Drain**“ (siehe Anhang) aus Drittstaaten in bestimmten Berufsbildern vorzubeugen. Hierzu sind alle migrationspolitischen Maßnahmen sensibel miteinander abzustimmen und eng zu verzahnen.
- 2.** Gleichzeitig fordern wir weiterhin, mit Nachdruck in die nationale Bildung und offensiv in Aus- und Weiterbildung der eigenen Bevölkerung im Rahmen des lebenslangen Lernens zu investieren. Zu einer aktiven Beschäftigungspolitik gibt es keine Alternative.
- 3.** Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ein Recht, das für alle Arbeitnehmer/innen in der EU gelten muss. Arbeitnehmerfreizügigkeit für alle wird mit dazu beitragen, der illegalen Beschäftigung durch verantwortungslose Unternehmen entgegenzutreten. Für uns bedingen sich aber Arbeitnehmerfreizügigkeit und ein gesetzlicher Mindestlohn gegenseitig. Nur so sind Lohn- und Sozialdumping effizient zu bekämpfen. Eine generelle Verlängerung der Übergangsregelung zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU bis einschließlich 2011 lehnen wir ab.
- 4.** Um die Zuwanderung auf nationale Arbeitsmärkte nachhaltig und integrationsbezogen, aber auch sozialverträglich und bedarfsorientiert zu steuern, brauchen wir klare gemeinsame Bestimmungen. Sie sollen auch dazu beitragen, das Ziel der Lissabon-Strategie zu erreichen, die EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“.

In einem Binnenmarkt der EU-27 – bei zunehmender illegaler Einwanderung aus Drittstaaten und angesichts der Herausforderungen des demographischen Wandels – ist eine gemeinsame Strategie zur legalen Zuwanderung auf europäischer Ebene dringend geboten. Sie wird auch zur Eindämmung von Schwarzarbeit beitragen.
- 5.** Ein EU-weit einheitliches Verfahren zur kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis („**one-stop government**“ – siehe Anhang) von Migranten/innen vereinfacht und beschleunigt Antragstellung und Genehmigung. Gleichzeitig erhöht es Transparenz und führt zu effizienteren Kontrollen. Dabei ist sicherzustellen, dass beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte maßgeblich in die Entscheidungsfindung bei der Antragsbearbeitung einfließen.

6. Wir fordern, Migranten/innen mit legalem Aufenthaltsstatus wie eigene Staatsangehörige zu behandeln: Sie müssen den gleichen Zugang zu den Systemen der sozialen Sicherheit einschließlich der Gesundheitsversorgung haben und dürfen nicht von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen ausgeschlossen sein. Die Zahlung erworbener Rentenansprüche ist auch nach Wohnortwechsel in einen Drittstaat sicherzustellen. Das Arbeitsrecht hat uneingeschränkt auch für legal in der EU lebende Migranten/innen zu gelten.

7. Wir unterstützen die Einführung einer EU Blue Card als Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige. Sie wird die Attraktivität der europäischen Arbeitsmärkte für Hochqualifizierte im Wettbewerb mit den USA und anderen Wirtschaftsräumen erhöhen. Gleichzeitig wird die EU Blue Card dazu beitragen, Personallücken einzelner Berufsbranchen kurzfristig zu schließen und darüber hinaus die Zuwanderung besser zu steuern.

Weder Staat noch Wirtschaft dürfen aber aus der Pflicht entlassen werden, weiterhin verstärkt in Bildung und nachhaltige Aus- und Weiterbildung zu investieren, sowie mehr Anstrengungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unternehmen.

a) Die Erteilung der EU Blue Card hat auf der Basis einheitlicher Zulassungskriterien zu erfolgen, die gleichermaßen bei der Erst- und Weiterreise zur Anwendung kommen. Dabei müssen die Kriterien „Qualifikation“ und „Gehalt“ klar definiert sein. Als hochqualifizierte Arbeitnehmer/innen sollten prioritär Hochschul-/Fachhochschulabsolventen gelten. Zur Festlegung vergleichbarer Qualifikationen ist den Mitgliedstaaten ein gewisser Ermessensspielraum zu gewähren. Als Gehaltsgrenze sollte mindestens das 2,2-fache des durchschnittlichen nationalen Jahresbruttolohns festgesetzt werden.

b) Die Festlegung des Umfangs der Zuwanderung sollte den Mitgliedstaaten selbst obliegen und sich auf die Ersteinreise beziehen. Dabei ist auf eine möglichst ausgewogene Repräsentanz der Geschlechter zu achten.

Nach spätestens zwei Jahren sollte ein EU Blue Card Inhaber/in berechtigt sein, sich in einem weiteren Mitgliedstaat niederzulassen und nach spätestens fünf Jahren eine unbefristete EU-weite Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung erhalten können.

8. Wir fordern ein Konzept der „**Zirkulären Migration**“ (siehe Anhang), das wirtschaftliche, integrations- und entwicklungspolitische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt und sowohl einen Mehrwert für die Migranten/innen selbst, als auch für die Herkunfts- und Zielländer darstellt. Dabei ist grundsätzlich eine erleichterte Ein- und Ausreise zwischen Herkunfts- und Zielland zu gewährleisten, wobei die Integration von Migranten/innen, unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts, zu fördern ist.

Die Anwerbung von Drittstaatsangehörigen ist ausgewogen und nachhaltig zu gestalten und durch entsprechende Maßnahmen, wie z.B. durch **Mobilitätspartnerschaften** (siehe Anhang), zu begleiten.

Hintergrundinformationen und Erläuterungen

Die französische Ratspräsidentschaft hat die Europäische Migrationspolitik zu einem Schwerpunkt ihres Vorsitzes erklärt und gleich zu Beginn ihrer Ratspräsidentschaft den Vorschlag eines Einwanderungspaktes vorgestellt, der sich unter anderem auch mit Fragen zur Arbeitsmigration befasst.

Unabhängig davon hatte die Europäische Kommission bereits ihrerseits 2005 eine **gemeinsame Strategie zur legalen Zuwanderung auf europäischer Ebene** vorgeschlagen. Diese besteht aus einem Bündel von legislativen und nicht-legislativen Maßnahmen sowie Instrumenten, die sich ergänzen oder aufeinander beziehen. Dazu zählen:

- **Allgemeine Rahmenrichtlinie (vorgelegt Oktober 2007)¹**
über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis von Drittstaatsangehörigen und deren Rechte
- **vier spezifische Richtlinien**
 1. **EU Blue Card (vorgelegt Oktober 2007)²**
Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung
 2. **Saisonarbeit (geplant Ende 2008)**
Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern
 3. **innerbetriebliche Versetzung (geplant Frühjahr 2009)**
Richtlinie über Verfahren zur Regelung der Einreise, des befristeten Aufenthalts und der Wohnsitzannahme von innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern
 4. **Bezahlte Auszubildende (geplant Frühjahr 2009)**
Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt von bezahlten Auszubildenden
- **weitere nicht-legislative Maßnahmen:** z.B. Zusammenarbeit mit Herkunftsländern, Förderung der zirkulären Migration, Mobilitätspartnerschaften

Die Beratungen zur Rahmenrichtlinie und zur EU Blue Card sollen unter französischer Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden. Das **Europäische Parlament** beabsichtigt, im Rahmen der **Konsultation** seine Stellungnahmen zur **Blue Card Ende Oktober** und zur **Rahmenrichtlinie im November** zu verabschieden.

Zahlen zur Arbeitsmigration

- Nur **5%** aller hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen kommen in die **EU**, **55%** gehen in die **USA** oder nach **Kanada**.
- Zurzeit beträgt der Anteil an Drittstaatsangehörigen unter den Hochqualifizierten in der EU **2%** (Kanada 7,3%, Schweiz 5,3%, USA 3,2%).
- Allein in **Deutschland** konnten im Jahr 2007 laut BMWi rund **165.000 Stellen** wegen eines Mangels an Hochqualifizierten **nicht besetzt** werden. Betroffen sollen vor allem die Bereiche Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik sein.³ Allein 70.000 Ingenieure sollen gefehlt haben.⁴ Bereits 2014 könnten Deutschland – bei gleich bleibender Anzahl von Hochschulabsolventen/innen – rund **500.000 Akademiker/innen fehlen**.⁵

1 KOM (2007)638: „Allgemeine Rahmenrichtlinie über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaats und ein gemeinsames Bündel von Rechten für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten“, 23.10.2007

2 KOM (2007)637: „Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hoch qualifizierten Beschäftigung“, 23.10.2007

3 Institut der deutschen Wirtschaft Köln: „Wertschöpfungsverluste durch nicht besetzbare Stellen beruflich Hochqualifizierter in Deutschland“, 22.10.2007

4 Verein Deutscher Ingenieure und Instituts der deutschen Wirtschaft Köln: „Ingenieurlücke in Deutschland – Ausmaß, Wertschöpfungsverluste und Strategien“, 24.06.2008

5 Bundesregierung 2007: „Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschland“, veröffentlicht als Bundestags-Drucksache 16/5823

Hintergrundinformationen und Erläuterungen

Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU

Mit der Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten in 2004 sowie um Rumänien und Bulgarien in 2007 wurde den alten Mitgliedstaaten Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit zugestanden, die eine **Abschottung der nationalen Arbeitsmärkte bis maximal 2011** ermöglichen bzw. im Falle von Rumänien und Bulgarien bis maximal Ende 2013.

Die insgesamt jeweils sieben Jahre dauernde Übergangszeit sieht eine Regelung von „2 plus 3 plus 2“-Jahren vor. Um die letzten zwei Jahre der Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für sich in Anspruch zu nehmen, bedarf es einer ausführlichen Begründung gegenüber der Europäischen Kommission.

Inzwischen gewähren **11 der EU-15-Staaten volle Arbeitnehmerfreizügigkeit**. Frankreich ist seit Juli 2008 mit dabei.

Beschränkungen gibt es derzeit nur noch in Deutschland, Österreich, Belgien und Dänemark, wobei die beiden letztgenannten bereits signalisiert haben, von weiteren Übergangsregelungen ab 2009 keinen Gebrauch mehr zu machen.

Österreich will zwar eine weitere Verlängerung der **Übergangsregelung bis 2011** in Anspruch nehmen, jedoch in Form eines **Stufenmodells**, das den Arbeitsmarkt bis 2011 nach und nach für bestimmte Branchen öffnet.

Deutschland geht in eine ähnliche Richtung. Die Bundesregierung beabsichtigt zwar nicht, den Arbeitsmarkt stufenweise zu öffnen, dennoch will sie aber **Akademikern/innen** aus den neuen Mitgliedstaaten die volle Freizügigkeit ab **1. Januar 2009** gewähren. Die endgültige Entscheidung über eine weitere Verlängerung der Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit soll nach der Sommerpause erfolgen und dann auch eine umfassende Begründung enthalten.

Das Zulassungskriterium „Gehalt“

Während die **EU-Kommission** in ihrem Richtlinienvorschlag zur EU Blue Card als ein wichtiges **Zulassungskriterium** ein Mindestgehalt in Höhe des **3fachen nationalen Mindestlohns** bzw. des **3fachen Sozialhilfesatzes** beim Fehlen eines Mindestlohns fordert, lehnt Deutschland diese Gehaltsgrenze für Hochqualifizierte ab, da sie als zu niedrig erachtet wird. Sie käme in Deutschland einem Mindestgehalt von rund 2.100 € netto gleich (durchschnittliche Einkommen Alleinstehender nach ALG II ca. 700 € netto).

Anfang Juli hat die **Kommission** nach ausführlicher Debatte im Rat und einem entsprechendem Arbeitsauftrag nunmehr eine **Tabelle über die durchschnittlichen Jahresbruttolöhne der einzelnen 27 Mitgliedstaaten** vorgelegt, die auf der Basis von Eurostat-Daten von 2006 errechnet wurden.

Zwischenzeitlich wird der Jahresbruttolohn auch von allen Seiten als angemessenere Größe zur Festschreibung der Gehaltshöhe angesehen, da er der unterschiedlichen Leistungsstärke der Volkswirtschaften besser Rechnung trägt als ein Mindestlohn, der nicht in allen Staaten gegeben ist.

Der **durchschnittliche nationale Jahresbruttolohn** beträgt danach beispielsweise in **Deutschland** rund **28.000 €**. Am höchsten ist er in Luxemburg mit 46.600 €, gefolgt von Dänemark mit 42.100 €, Irland mit 41.600 € und dem Vereinigten Königreich mit 37.200 €. Dagegen liegt der durchschnittliche Jahresbruttolohn in Polen bei 9.000 € und in Lettland bei 6.600 €. In Rumänien und Bulgarien ist er mit 4.300 € bzw. 2.600 € am niedrigsten, um nur ein paar Beispiele zu nennen.

Um sicherzustellen, dass unter die Richtlinie zur EU Blue Card auch wirklich nur hochqualifizierte Drittstaatsangehörige fallen und die Richtlinie nicht für Facharbeiter greift, ist ein **angemessenes Lohnniveau** festzuschreiben. Dieses liegt nach Meinung der **SPD-Gruppe** beim **2,2-fachen Satz des durchschnittlichen Jahresbruttolohns**. Für Deutschland entspricht dies einer Gehaltsgrenze von 61.600 €.

Auch die **Bundesregierung** scheint sich in diese Richtung zu bewegen. So galt bislang in Deutschland für Hochqualifizierte als Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis gemäß Zuwanderungsgesetz (§19) eine Gehaltgrenze von mindestens 86.400 €, die jedoch **ab 1. Januar 2009** auf **63.600 €** gesenkt werden soll.

Anhang

„Brain Drain“

Unter einem „Brain Drain“ ist die **Abwanderung gut ausgebildeter Menschen** aus ihrer Heimat zu verstehen, was zu einem nicht mehr auffangbaren Verlust von Humankapital führen und somit erheblichen volkswirtschaftlichen Schaden verursachen kann.

„one-stop-government“

Unter dem „one-stop government“ wird ein **einheitliches Verfahren zur Erteilung einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis** für Drittstaatsangehörige verstanden. Es orientiert sich an dem in Deutschland mit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 neu eingeführten Verfahren, das für den Antragssteller eine **einzig**e Anlaufstelle vorsieht.

„Zirkuläre Migration“

Unter „Zirkulärer Migration“ ist die **wiederholte Ein- und Ausreise von Arbeitsmigranten/-innen zwischen Herkunfts- und Zielland** zu verstehen, um ihnen die Aufrechterhaltung von Bindungen in ihr Herkunftsland zu erleichtern. Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten wird hierin auch ein potentieller Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung ihres Herkunftslandes gesehen. Bisher haben sich die EU-Staaten jedoch noch nicht auf eine einheitliche Formel der zirkulären Migration und der damit notwendigen Maßnahmen geeinigt.

„Mobilitäts-partnerschaft“

Zur Zeit laufen **erste Pilotprojekte** zur Implementierung von Mobilitätspartnerschaften. Dabei handelt es sich um **Partnerschaften zwischen der Europäischen Union und einem Drittstaat zwecks gemeinsamer verantwortungsbewusster Steuerung von Migrationsströmen**.

Die EU erklärt sich beispielsweise bereit, die legale Migration für bestimmte Berufe durch Kurzzeitvisa zu erleichtern, während der Drittstaat sich im Gegenzug zu einer engeren Kooperation bei der Rückführung eigener Staatsangehöriger und verbesserten Zusammenarbeit bei den Grenzkontrollen bereit erklärt.

Im Juni 2008 wurde beispielsweise die erste derartige Mobilitätspartnerschaft ins Leben gerufen. Sie betrifft die Partnerschaft zwischen der EU und der Republik Kap Verde.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie bei:

Pressestelle der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament
67, Rue Wiertz
B-1047 Brüssel

Tel: 0032 2 284 36 65

Fax: 0032 2 284 49 22

e-mail: pse.delegationDE@europarl.europa.eu