

neue

E 50668

spezial 4 • November 2012

caritas

s p e z i a l

POLITIK • PRAXIS • FORSCHUNG

Eckpunkte
Hintergründe
Erläuterungen
Empfehlungen



Arbeitskräftemigration
Legale Zuwanderung
ermöglichen



Vorwort	4
Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes zur Arbeitskräftemigration	6
Hintergründe und Erläuterungen	10
Situation	
1 Rechtsgrundlagen zur Arbeitsmigration nach Deutschland	11
2 Gemeinsame Migrationspolitik der EU und „Konzepte zirkulärer Migration“	13
3 Zuwanderungsrealitäten	13
3.1 Weltweite Migration	13
3.2 Deutschland als Zielland	14
4 Aktuelle und prognostizierte Arbeitskräftebedarfe	15
4.1 Mismatch	16
4.2 Folgen des demografischen Wandels	16
Bewertung	16
Schlussfolgerungen	17
1 Ausschöpfen des heimischen Erwerbspersonenpotenzials	19
1.1 Förderung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials und Anwerbung nicht als Gegensatz behandeln	19
1.2 Förderung des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials muss auch Ausländer(innen) mit prekärem oder humanitärem Aufenthaltsrecht umfassen	19
2 Flüchtlingsschutz und humanitäre Aufnahme	19
2.1 Flüchtlingsschutz ist nicht disponibel	19
2.2 Humanitäre Aufnahme und Anwerbung von Arbeitskräften nicht vermischen oder gegeneinander aufrechnen	19
3 Auswirkungen auf den Herkunftsstaat einbeziehen	19
3.1 Mit Migrationspolitik auf Armut und Umbruchsituationen reagieren	19
3.2 Positive Wirkungen von Migration durch geeignete Maßnahmen stärken	20
3.3 Migrationsoptionen und die Sorge vor Braindrain nicht gegeneinander ausspielen	20

4	Die Chancen temporärer Migration nutzen	21
5	Migrant(inn)en als Expert(inn)en in eigener Sache anerkennen	21
6	Migration steuern – nicht verhindern	21
	6.1 Zuwanderungsregeln müssen einfach, transparent und diskriminierungsfrei sein	21
	6.2 Lösungen im vorhandenen System sind möglich	22
	6.2.1 Aufenthaltsrecht straffen und vereinfachen	22
	6.2.2 Arbeitsmarktspezifische Problemlagen durch arbeitsmarktspezifische Maßnahmen lösen	22
	6.3 Bildungsaufenthalte und Freiwilligendienste als Sprungbrett nutzen	23
7	Transparente, faire und menschenrechtskonforme Rahmenbedingungen schaffen	23
	7.1 Generelle Vorgaben	23
	7.2 Temporäre Zuwanderung	24
8	Punktesystem als Chance	24
9	Willkommenskultur aufbauen	24
Impressum		3

Impressum neue caritas spezial		
<p>POLITIK PRAXIS FORSCHUNG Herausgeber: Deutscher Caritasverband e.V. Für den Inhalt verantwortlich: Referat Migration und Integration, Roberto Alborino Redaktion: Dr. Elke Tießler-Marenda, Gertrud Rogg (Chefredakteurin) Redaktionssekretariat: Christiane Stieff, Tel. 07 61/200-4 10, Fax: 07 61/200-509, E-Mail: christiane.stieff@caritas.de</p>	<p>Redaktionsassistentin: Ingrid Jehne, Tel. 07 61/200-417, Fax: 07 61/200-509, E-Mail: ingrid.jehne@caritas.de</p> <p>Anschrift für Redaktion und Vertrieb: neue caritas, Lorenz-Werthmann-Haus, Karlstr. 40, 79104 Freiburg, E-Mail: zeitschriftenvertrieb@caritas.de</p>	<p>Eine Beilage der Zeitschrift neue caritas Weitere Exemplare sind im Referat Migration und Integration des DCV erhältlich</p> <p>ISDN 81 27-127</p> <p>Layout: Peter Blöcher Titelfoto: NatUlrich/fotolia.com Druck: Druckerei Hofmann GmbH</p>



Prälat Dr. Peter Neher

Präsident des Deutschen
Caritasverbandes, Freiburg
E-Mail: peter.neher@caritas.de

Eine Migrationspolitik mit Gewinn für alle Beteiligten

MIGRATION IST in Deutschland wie in anderen gut entwickelten Staaten nach wie vor ambivalent konnotiert. Einerseits ist da die Sorge und ehrliche Betroffenheit über die oft schwierige politische und wirtschaftliche Situation in den armen Ländern dieser Welt, und andererseits gab es gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit eine Angst vor unbegrenzter Zuwanderung. Das Bemühen um den Schutz des heimischen Arbeitsmarktes stand deshalb häufig im Vordergrund. Zusätzlich wurde die Zuwanderung von Arbeitskräften aber auch unter dem Gesichtspunkt der potenziellen Folgen für die Herkunftsländer problematisiert – Stichwort „Braindrain“ –, wenn gerade die motivierten und qualifizierten Arbeitskräfte abwandern. Spätestens aber seit Organisationen wie die Weltkommission für internationale Migration oder die OECD positive Auswirkungen von Migration sowohl für die Zielstaaten als auch für die Herkunftsländer herausgearbeitet haben, kommt das Thema Migration ausgewogener in den Blick.

Das Gros der Zuwanderer nach Deutschland stellten in den vergangenen Jahren EU-Bürger(innen). Da die Freizügigkeit von EU-Bürger(inne)n innerhalb der EU zum europarechtlich garantierten Kerngehalt der Unionsbürgerschaft zählt, entzieht sich die EU-Binnenmigration weitgehend den Regelungskompetenzen der nationalen Zuwanderungspolitik. Das vorliegende Papier befasst sich folglich mit dem Bereich, über den auf nationaler Ebene politisch entschieden werden kann: der Zuwanderung von Arbeitskräften aus Staaten außerhalb der EU.

Bei jeder Weiterentwicklung der Migrationspolitik muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes darauf geachtet werden, dass dies

nicht zulasten des Flüchtlingsschutzes und der humanitären Aufnahme geschieht. Der Schutz und die Unterstützung von Verfolgten bleibt ureigene Aufgabe des Deutschen Caritasverbandes sowie humanitäre und völkerrechtliche Verpflichtung staatlichen Handelns. Deshalb muss es auch künftig das Bemühen deutscher Entwicklungspolitik sein, stabile politische und wirtschaftliche Verhältnisse in den Herkunftsländern zu fördern.

Bei Entscheidungen über die Zuwanderung von Arbeitskräften können, anders als bei der humanitären Aufnahme und dem Flüchtlingsschutz oder bei der Familienzusammenführung, die Interessen des Wirtschaftsstandorts und des Arbeitsmarktes eine wesentliche Rolle spielen. Sie dürfen aber die Migrationspolitik jedoch nicht einseitig dominieren. Ebenso wichtig sind ein gesamtgesellschaftlicher Blick und ein Blick über die eigenen Grenzen. Der Deutsche Caritasverband unternimmt mit seinen Eckpunkten zur Arbeitskräftemigration den Versuch, den Interessen der Ziel- und der Herkunftsgesellschaften sowie der Migrant(inn)en gleichermaßen gerecht zu werden.

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren einiges dafür getan, um Deutschland für die Zuwanderung von Arbeitskräften zu öffnen. Dabei wurde allerdings ein Kernproblem nicht angegangen: Das deutsche Ausländerrecht ist kompliziert und unübersichtlich. Das erschwert nicht nur flexible Anwerbung, sondern hindert Arbeitsmigrant(inn)en an der Wahrnehmung ihrer Rechte. Ein Kernthema im Interesse aller Beteiligten muss es sein, dies zu ändern und ein einfaches, transparentes und diskriminierungsfreies System zu entwickeln.

Die rigide Zuwanderungspolitik der Vergangenheit hat Arbeitskräftemigration nie gänz-

lich unterbunden. Sie hat aber dazu geführt, dass ein erheblicher Teil dieser Zuwanderung in die aufenthaltsrechtliche Illegalität mündete. Die Versuche, illegale Zuwanderung zu unterbinden, haben diese nicht verhindert, sondern „nur“ immer teurer und gefährlicher für die Migrant(inn)en gemacht. Um auch hier die Situation zu verbessern, muss über mehr legale Zuwanderung nachgedacht werden. Dies ist nicht nur aus praktischen Erwägungen geboten, sondern auch eine Frage der Glaubwürdigkeit. Die beste Form, gegen Schwarzarbeit vorzugehen, ist, legale Arbeitsaufnahme zuzulassen.

Für den international agierenden Deutschen Caritasverband verbietet es sich, Arbeitsmigration nur aus der nationalen Sicht zu sehen. So besteht das nicht zu verschweigende Risiko von „Braindrain“ und von neuen sozialen Problemlagen in den Herkunftsgesellschaften. Uns beschäftigt deshalb nicht nur die Frage, ob Menschen auswandern, die als Arbeitskräfte auch im Herkunftsland wichtig wären. Ebenso relevant sind die Folgen für das persönliche Umfeld, für die zurückbleibenden Familien, insbesondere für Kinder und alte Menschen. Gleichzeitig aber stellt für viele Gesellschaften die Auswanderung von Arbeitskräften auch einen Vorteil dar, denn in Ländern mit hoher Arbeitslosigkeit wird der Arbeitsmarkt entlastet und die Angehörigen profitieren von den Geldüberweisungen. In zunehmenden Maß gelingt eine Verzahnung von Entwicklungs- und Migrationspolitik.

Eine Migrationspolitik, die beides bedenkt, muss den Migrant(inn)en ein möglichst hohes Maß an Flexibilität bieten und gleichzeitig die Situation in den Herkunftsländern im Auge behalten. Eine Aufgabe des Deutschen Caritasverbandes wird es sein, Migrant(inn)en nicht nur in Deutschland willkommen zu heißen und zu

unterstützen, sondern gemeinsam mit den Partnern in den Herkunftsgesellschaften den gesamten Prozess von Entwicklung und Migration zu begleiten.

„Eine weiterentwickelte Migrationspolitik darf nicht zulasten des Flüchtlingsschutzes gehen“

Mit den im Juli 2012 vom Vorstand des Deutschen Caritasverbandes verabschiedeten Eckpunkten zur Arbeitskräftemigration hat der Verband seine Positionen zur Arbeitsmigration weiterentwickelt. Die Eckpunkte bilden dabei den ersten Teil der vorliegenden Veröffentlichung. Der zweite Teil umfasst eine Situationsbeschreibung, Bewertungen und ausführliche Erläuterungen zu den Eckpunkten. Ich würde mir wünschen, dass von dieser Veröffentlichung deutliche Impulse für eine praktikable und ethisch verantwortliche Migrationspolitik ausgehen.

Peter Neher

Legale Zuwanderung ermöglichen

Eckpunkte des Deutschen Caritasverbandes zur Arbeitskräftemigration¹ mit Hintergründen und Erläuterungen²

Der Deutsche Caritasverband fordert, die Möglichkeiten für legale Arbeitskräftezuwanderung zu erweitern und dabei die Würde und Sicherheit von Arbeitsmigrant(inn)en zu garantieren sowie die Folgen für die Herkunftsländer zu berücksichtigen.



Bild: Franz Josef Rupprecht

„JEDER HAT DAS RECHT, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.“³ Diesem Recht auf Ausreise steht kein menschenrechtlich garantiertes Recht auf Einreise gegenüber. Die Staaten haben grundsätzlich das Recht, Einreise und Aufenthalt zu regeln.⁴ Die Regelungen müssen aber so gestaltet sein, dass humanitäre Standards umgesetzt und Perspektiven eröffnet werden, die ein Leben von Migrant(inn)en in Würde und Sicherheit ermöglichen.⁵

Arbeitsmigration nach Deutschland ist derzeit nur in eng geregelten Grenzen möglich. Der Deutsche Caritasverband hält Lockerungen für wünschenswert. Dabei muss zwischen der Aufnahme aus humanitären Gründen und Arbeitsmigration unterschieden werden. Während Erstere auf Grundlage des Grundgesetzes und internationaler Verpflichtungen erfolgt, dominieren bei der Arbeitsmigration Nützlichkeitsabwägungen. Die Gestaltung von Arbeitsmigration darf allerdings nach Auf-

fassung des Deutschen Caritasverbandes nicht allein von wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Überlegungen geleitet werden. Die Folgen für die Herkunftsländer und die Interessen der Arbeitsmigrant(inn)en müssen ebenso berücksichtigt werden. Dies muss wie auch die Aufnahme- und Integrationsbedingungen zum integralen Bestandteil der deutschen Migrations- und Integrationspolitik werden.

Ein Umdenken in der Migrationspolitik läge nicht nur im Interesse potenziell

Zuwanderungswilliger, sondern auch im Interesse der Gesellschaft in Deutschland und ihrer wirtschaftlichen Weiterentwicklung. Migration kann dazu beitragen, Arbeitskräftebedarfe zu befriedigen oder Engpässe zu beheben. In einer zunehmend global vernetzten Welt und damit auch Wirtschaft kann sie darüber hinaus diese Vernetzungsprozesse unterstützen und einen Beitrag zur Erschließung neuer Märkte leisten. Der demografische Wandel stellt die Gesellschaft (nicht nur) in Deutschland vor Herausforderungen, auf die es zu reagieren gilt. Zuwanderung kann die Folgen des demografischen Alterns zumindest abmildern helfen.

Für die Herkunftsländer stehen die Vorteile von Migration in einem Spannungsverhältnis zu möglichen Nachteilen. In manchen Branchen kann die Abwanderung von Arbeitskräften die gesellschaftliche Entwicklung stören und/oder dazu führen, dass eine „globale Migrationskette“ ausgelöst wird. Etwa wenn die Lücken, die abwandernde Frauen in der Betreuung und Pflege von Angehörigen hinterlassen, durch Arbeitsmigrantinnen aus anderen Ländern gefüllt werden, die ihrerseits Angehörige zurücklassen... Andererseits können die Herkunftsländer auch von den Geldüberweisungen der Migrant(inn)en in die Herkunftsstaaten und den „social remittances“ profitieren. Es lässt sich beispielsweise beobachten, dass Migration Bildungsanreize schafft oder zu größerer sozialer Durchlässigkeit in den Herkunftsstaaten und zu einem Transfer von Erfahrung und Wissen führen kann. Auch wenn problematische Folgen überwiegen, darf das individuelle Recht auf Auswanderung nicht beschränkt werden. Auf ungewünschte Auswanderung kann und darf nur mit einer Verbesserung der Situation im Herkunftsland, nicht aber mit rigiden Auswanderungsregelungen reagiert werden. Letzteres würde den Migrationswunsch nicht beseitigen und nur zur Illegalisierung von Migration führen.

Es ist nicht möglich, illegale Zuwanderung in Gänze zu unterbinden. Die ständigen Verschärfungen der Zuwanderungsre-

gelungen auf nationaler und auf EU-Ebene in den letzten Jahren haben diese nur immer teurer und gefährlicher für die Migrant(inn)en gemacht. Auch um hier die Situation zu verbessern, muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes über legale Zuwanderung nachgedacht werden. Die Eröffnung legaler Optionen und der Abbau bürokratischer Hemmnisse könnten zu einer Verschiebung der Zuwanderung vom illegalen in den legalen Bereich führen.

Die in Deutschland bestehenden Instrumentarien zur Gestaltung von Arbeitsmigration sind in der Praxis wenig transparent. In der Konsequenz baut das Zuwanderungsrecht sogar für gut qualifizierte Arbeitsmigrant(inn)en hohe Hürden auf. Geringqualifizierte aus Drittstaaten haben nur geringe Chancen auf einen legalen Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit, obwohl auch hier erkennbar Bedarf besteht – wie die Zahlen für Saisonarbeit und auch die Beschäftigung von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zeigen.

Die politische Diskussion darf nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nicht einseitig auf die Anwerbung von Hochqualifizierten verengt werden. Diese mögen für die Innovationskraft der Wirtschaft besonders wichtig sein – für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft kommt es auf die Gesamt Mischung an.

Schlussfolgerungen

Die Frage, ob und in welchem Umfang Zuwanderung von Arbeitsmigrant(inn)en zugelassen wird, ist politisch zu entscheiden. Die Interessen des Wirtschaftsstandorts und des Arbeitsmarktes können dabei zulässigerweise eine wesentliche Rolle spielen, sie dürfen aber die Migrationspolitik beziehungsweise das Zuwanderungsrecht nicht einseitig dominieren. Ebenso wichtig ist ein gesamtgesellschaftlicher Blick und ein Blick über die eigenen Grenzen. Der Deutsche Caritasverband legt im Folgenden wesentliche Eckpunkte für eine Migrationspolitik dar, die versuchen, den Interessen der Ziel- und Herkunftsgesellschaften und der Migrant(inn)en gleichermaßen gerecht zu werden.

1. Ausschöpfen des heimischen Erwerbspersonenpotenzials

1.1 Förderung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials und Anwerbung nicht als Gegensatz behandeln

Das einheimische Potenzial zu erschließen und zu fördern ist ein Gebot des individuellen Anspruchs auf Teilhabe aller in Deutschland lebenden Menschen. Gleichzeitig gilt es, die Chancen von Migration auszuloten und zu nutzen: Der gezielte Einsatz von Zuwanderung hat erfahrungsgemäß keine negativen, sondern positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

1.2 Förderung des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials muss auch Ausländer(innen) mit prekärem oder humanitärem Aufenthaltsrecht umfassen

Unabhängig von der Frage weiterer Zuwanderung dürfen die Ressourcen von Migrant(inn)en, die bereits in Deutschland leben, nicht länger brachliegen, nur weil sie den „falschen“ Aufenthaltstitel haben. Das bedeutet insbesondere, dass Arbeitsverbote und Residenzpflicht für Asylsuchende und Geduldete aufgehoben werden müssen.

Weiter müssen für alle Ausländer(innen) mit legalem Aufenthaltsstatus einschließlich Duldung der nur nachrangige Arbeitsmarktzugang abgeschafft werden und ausbildungs- und arbeitsmarktbezogene Förderung zugänglich sein.

2. Flüchtlingsschutz und humanitäre Aufnahme

2.1 Flüchtlingsschutz ist nicht disponibel

Das Grundgesetz und internationale Verpflichtungen setzen Standards im Flüchtlingsschutz, die Deutschland in seiner Migrationspolitik bindet. Es gilt, das Refoulement-Verbot zu achten und Flüchtlingen ein angemessenes Verfahren und Schutz zu garantieren.

2.2 Humanitäre Aufnahme nicht mit Arbeitsmigration vermischen oder gegeneinander aufrechnen

Zwischen humanitärer Aufnahme und Arbeitsmigration zu unterscheiden ist eine Frage der Glaubwürdigkeit und ein hu-

manitäres Gebot. Die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen ist humanitär begründet. Sie darf nicht zu einem von vielen Wegen zur Anwerbung geeigneter Arbeitskräfte „umgewidmet“ werden.

Die Erfahrungen mit humanitärer Aufnahme zeigen, dass es in der Öffentlichkeit und bei Betroffenen immer wieder zu dem Missverständnis kommt, dass nicht die Schutzbedürftigsten, sondern die „Geeignetsten“ davon profitieren sollten. Es muss sichergestellt werden, dass nicht die Menschen aus den Verfahren zur humanitären Aufnahme verdrängt werden, die besonders schutzbedürftig sind, gerade weil sie eben nicht über auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Potenziale verfügen.

3. Auswirkungen auf den Herkunftsstaat einbeziehen

Arbeitslosigkeit ist einer der Hauptgründe für Migration. Die Abwanderung von Arbeitskräften kann insoweit den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes entlasten. Andererseits wandern teilweise auch Personen aus, die im Herkunftsland gebraucht würden. Negative Auswirkungen lassen sich abmildern, wenn die Migrationswege offen gestaltet werden, so dass es Migrant(inn)en möglich ist, Kontakt zu Familie und Heimat zu halten und zu deren positiver Entwicklung beizutragen.

3.1 Mit Migrationspolitik auf Armut und Umbruchsituationen reagieren

Eine Mehrheit der Menschen, die derzeit aus wenig entwickelten Staaten nach Deutschland beziehungsweise in die EU wollen, sind keine „Flüchtlinge“, sondern potenzielle Arbeitskräfte: Sie kommen teilweise illegal nach Deutschland, weil ihnen die legalen Wege verschlossen sind. Um dem entgegenzuwirken, müssen Wege der legalen, gegebenenfalls nur temporären Migration entwickelt werden. Dies verbessert die Situation der Migrant(inn)en. Abhängig von den jeweiligen Bedingungen kann dies auch zur Stabilisierung der Herkunftsländer beitragen.

3.2 Positive Wirkungen von Migration durch geeignete Maßnahmen stärken

Die positiven Effekte der Migration wie Geldüberweisungen und Wissenstransfer ließen sich schon allein dadurch stärken, dass mehr Zuwanderung aus ärmeren Ländern zugelassen würde. Weiter sollten die Möglichkeiten für Geldüberweisungen erleichtert und verbilligt werden.

Entwicklungspolitisches Engagement von Migrant(inn)en beziehungsweise von Zusammenschlüssen von Migrant(inn)en (die Diaspora) sollten unterstützt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht indirekt in interne Konflikte eingegriffen wird oder gewachsene Hilfestrukturen gefährdet werden.

3.3 Migrationsoptionen und die Sorge vor Braindrain nicht gegeneinander ausspielen

Die deutsche und die EU-Migrationspolitik versuchen bei der Zuwanderungskontrolle schon in den Herkunfts- und Transitländern anzusetzen. Das führt dazu, dass in einigen Ländern das Recht auf Auswanderung beschränkt wird. Hinzu kommt die Sorge vor Abwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften („Braindrain“), die in einigen Ländern dazu führt, dass Personen das Recht zur Auswanderung verweigert wird.

Der Deutsche Caritasverband lehnt – auch in Erinnerung an die deutsch-deutsche Geschichte alle Versuche ab, das anerkannte Menschenrecht auf Auswanderung einzuschränken. Vielmehr müssen in den Herkunftsländern Anreize geschaffen werden, damit die Personen bleiben oder/und nach einem Auslandsaufenthalt auch zurückkehren. Um den durch Abwanderung entstehenden Problemen von Herkunftsstaaten gerecht zu werden, sollten diese Länder deswegen dabei unterstützt werden, sich trotz oder sogar durch Abwanderung wirtschaftlich und gesellschaftlich weiterzuentwickeln und so die Zukunftsperspektiven für die jeweilige Bevölkerung zu verbessern.

4. Die Chancen temporärer Migration nutzen

Bis zu einem gewissen Grad kann der Angst vor „Braindrain“ durch temporäre Migration begegnet werden, da hier eine Rückkehr zumindest Teil des Konzeptes ist. Für ein Gelingen von temporärer Migration wesentlich ist die Ausgestaltung. Die Arbeitskräfte müssen fair behandelt und bezahlt werden, und ein mehrfacher Wechsel zwischen Herkunfts- und Zielstaat muss möglich sein.

Es gibt bereits erfolgreiche Modelle temporärer Migration wie etwa die Saisonarbeit. Diese Möglichkeiten sollten ausgeweitet werden, weil sich gerade hierdurch die Chance bietet, den Druck zur illegalen Migration zu mindern und auch weniger gut qualifizierten Migrant(inn)en Zugänge zur legalen Arbeitsmigration zu eröffnen.

5. Migrant(inn)en als Expert(inn)en in eigener Sache anerkennen

Wesentlich für die Ausgestaltung einer humanen und fairen Migrationspolitik ist es, Migrant(inn)en nicht als Objekte, sondern als Subjekte zu betrachten. Das heißt insbesondere, sie mit ihren persönlichen Interessen und Wünschen ernst zu nehmen und folglich Zuwanderungsformen möglichst variabel zu halten. Weiter müssen bei Veränderungen in der Lebenslage flexible Lösungen, also gegebenenfalls ein Wechsel des Aufenthaltstitels oder eine Aufenthaltsverfestigung, möglich sein.

6. Migration steuern – nicht verhindern

Es müssen einfache und flexible Zugangsverfahren gefunden werden. Das geltende Ausländerrecht ermöglicht Lösungen im System. Das Zuwanderungsrecht darf dabei differenzieren, aber nicht diskriminieren. So sollte die Zulassung zum deutschen Arbeitsmarkt sich sowohl an den Bedarfen des Arbeitsmarktes als auch an außenpolitischen sowie integrationspolitischen Erwägungen orientieren. Dies darf aber nicht zu einem generellen Ausschluss

bestimmter Gruppen, Religionen oder Herkunftsregionen führen.

6.1 Das Zuwanderungsregeln müssen einfach, transparent und diskriminierungsfrei sein

Die deutschen Regelungen zur Arbeitsmigration haben einen Grad an Komplexität erreicht, den nur noch ausgewiesene Fachleute durchdringen. Ziel muss deshalb ein einfaches, transparentes und flexibles System sein.

Wie bisher sollten neben individuellen auch generalisierende Regelungen bestehen. Gerade bei temporärer Zuwanderung kann das Verfahren etwa durch Abkommen mit Herkunftsstaaten gestrafft und vereinfacht werden. Derartige Abkommen dürfen allerdings nicht zu einem generellen Ausschluss bestimmter Gruppen, Religionen oder Herkunftsregionen führen.

Der Wahrung der Würde von Migrant(inn)en und ihrer Rechte muss dabei aber immer besondere Sorgfalt und Aufmerksamkeit gewidmet werden – gerade weil sie in der schwächeren „Verhandlungsposition“ sind.

6.2 Lösungen im vorhandenen System sind möglich

6.2.1 Aufenthaltsrecht straffen und vereinfachen

Grundlage eines neuen Modells kann wie bisher die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis sein, die für alle Branchen und Qualifizierungsstufen erteilt werden kann. In der Regel kann diese Aufenthaltserlaubnis verlängert werden und in einem Daueraufenthalt enden.

Für bestimmte Tätigkeiten kann vorgesehen werden, dass der Aufenthalt nur temporär ist und der Zugang zu diesen Tätigkeiten nur auf Basis zwischenstaatlicher Abkommen möglich ist.

6.2.2 Arbeitsmarktspezifische Problemlagen durch arbeitsmarktspezifische Maßnahmen lösen

Ein Mehr an Zuwanderung darf nicht dazu genutzt werden, Errungenschaften wie Arbeitnehmerrechte und Sozialstandards

zu unterlaufen. Aufgabe der Politik ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die gewährleisten, dass die Rechte und Bedürfnisse der Einheimischen und der Migrant(inn)en gewahrt sowie ethische und menschenrechtliche Standards beachtet werden.

Das Zuwanderungsrecht kann dabei kein Mittel sein, strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes zu lösen. Die Durchsetzung von Sozialstandards, Arbeitnehmerrechten und angemessener Entlohnung sollte nicht durch das Zuwanderungsrecht, sondern von den Sozialpartnern und durch Information und Unterstützung auch der Arbeitskräfte aus dem Ausland befördert werden. Insbesondere für die zunehmende Zahl entsandter Arbeitskräfte und Leiharbeitnehmer(innen) müssen zumindest die Mindeststandards gesichert werden.

6.3 Bildungsaufenthalte und Freiwilligendienste als Sprungbrett nutzen

Ausländer(innen), die sich bereits als Schüler(innen), Student(inn)en, Au-pairs oder Teilnehmer(innen) am FSJ in Deutschland aufhalten, haben vielfältige Potenziale und Ressourcen zu bieten. Sie haben Kenntnisse über Deutschland gesammelt und beherrschen zumeist die deutsche Sprache. Sie sollten einwanderungspolitisch daher bevorzugt behandelt werden. Die Möglichkeiten, nach dem Freiwilligen Sozialen Jahr zu bleiben, sollten erweitert werden.

7. Transparente, faire und menschenrechtskonforme Rahmenbedingungen schaffen

Wesentlich für die Ausgestaltung einer fairen Migrationspolitik ist, die Interessen und die Rechte von Migrant(inn)en zu achten. Das bedeutet unter anderem, dass verlässliche und transparente Zugangsverfahren geschaffen werden müssen. Grundsätzliche Standards wie das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, Zugang zu sozialen Leistungen, zu Bildung und Weiterbildung und zu medizinischer Versorgung sind zu gewährleisten.

Auch bei einem nur temporären Aufenthalt darf es nicht zu einem Ausschluss der Familienzusammenführung kommen. Die Entscheidung, wo und wie das Familienleben von Migrant(inn)en gestaltet wird, muss selbstbestimmt möglich sein. Um negative Folgen für die Familien möglichst gering zu halten, muss über Wege der Unterstützung transnationaler Familienformen nachgedacht werden.

Weiter darf es keine absolute Festlegung auf einen temporären Aufenthalt geben. Es muss vielmehr je nach Lebenssituation und Bedarf auch ein dauerhafter Aufenthalt möglich sein.

8. Punktesystem als Chance

Ein Punktesystem⁶ ist kein migrationspolitisches Allheilmittel und keine zwingende Voraussetzung gesteuerter Zuwanderung.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes birgt das Punktesystem letztlich aber mehr Vor- als Nachteile. Bisher setzt die Arbeitskräftezuwanderung regelmäßig voraus, dass ein Arbeitsplatz sonst nicht besetzt werden kann. Mit Blick auf den demografischen Wandel sollte die Migrationspolitik daneben auch über ein Modell verfügen, das qualifizierte Zuwanderung ohne konkreten Arbeitsplatz ermöglicht. Es sollte daher ein neuer Anlauf genommen werden, ein Punktesystem zu konzipieren und zu erproben.

9. Willkommenskultur aufbauen

Notwendig für einen Paradigmenwechsel in der Migrationspolitik ist eine Umgangs-kultur, die geprägt ist von Wertschätzung und Respekt. Geöffnet werden muss der Blick für das Verbindende und Gemeinsame. So wird es unabhängig von der Herkunft und der Dauer des Aufenthaltes möglich, sich in Deutschland willkommen zu fühlen.

Hintergründe und Erläuterungen

Bild: Franz-Josef Rupprecht



Situation

Zuletzt wurde in Deutschland vor etwa zehn Jahren auf breiter Ebene über eine Neuausrichtung der Migrationspolitik diskutiert. Im Juli 2001 legte die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ (bekannt als Süßmuth-Kommission) ihren Abschlussbericht vor, der unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft entstanden war. Die Süßmuth-Kommission konstatierte, dass Deutschland, um seinen Wohlstand zu sichern, weitere Zuwanderung brauche. Begründet wurde der Bedarf mit der zunehmenden Globalisierung und den absehbaren Folgen des demografischen Wandels. Geltend gemacht wurde, dass trotz hoher Arbeitslosenzahlen zahlreiche hoch und niedrig qualifizierte Arbeitsplätze nicht besetzt werden könnten. Demnach seien „Reformen dringend erforderlich, vor allem in der Bildungs- und Ausbildungspolitik, der Familienpolitik, der Wissenschafts- und Technologiepolitik sowie

der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Darüber hinaus müssen aber auch neue Wege für eine im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Zuwanderung gefunden werden. Dabei dürften die Arbeitsmarktchancen der einheimischen Arbeitskräfte nicht beeinträchtigt werden. Davon unberührt ist die Verpflichtung Deutschlands zum Schutz politisch Verfolgter.“⁷

Die Feststellungen der Süßmuth-Kommission klingen, als seien sie von heute. Das vergangene Jahrzehnt hat zwar eine Vielzahl an Reformen in der Familienpolitik sowie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gebracht. Auch die Bildungspolitik unterliegt ständigen Veränderungen. Nichtsdestotrotz machen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände seit Jahren immer wieder geltend, dass es an qualifizierten Arbeitskräften fehle.⁸ Insbesondere wird seit Jahren ein Fachkräftemangel in den Gesundheits- und Pflegeberufen angeführt.⁹ Ob aktuell ein breiter Fachkräfte-

mangel tatsächlich besteht, ist in der Wissenschaft aber ebenso umstritten wie die Frage, wie ihm beizukommen wäre.¹⁰ Politisch diskutiert wird (wieder) über eine bessere Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials und ein Mehr an Zuwanderung. Erschwert wird die Debatte dadurch, dass die Begriffe „Fachkraft“, „Akademiker“ und „Hochqualifizierte“ oft sehr undifferenziert beziehungsweise unreflektiert gebraucht werden. So wird die Debatte oft auf die Anwerbung von Hochqualifizierten reduziert.¹¹

Braindrain als potenzielle negative Folge von Migration wird seit langem diskutiert. Die Abwanderung qualifizierter Kräfte kann für die Entwicklung der Herkunftsländer nachteilig sein. Wenn allerdings qualifizierte Kräfte in großem Umfang ihr Herkunftsland verlassen, ist dies als Indiz zu werten, dass sie dort keine ausreichende Zukunftsperspektive sehen. Erst in den letzten Jahren wurden

hingegen mögliche positive Auswirkungen von Migration auf die Herkunftsländer in die Migrationsdebatte eingeführt. Die Geldüberweisungen von Migrant(inn)en spielen für die Herkunftsgesellschaften in wenig entwickelten Ländern eine bedeutende Rolle. Auch Anstöße für die Entwicklung der Gesellschaft in Form veränderten Bildungs-, Hygieneverhaltens oder wirtschaftlicher Weiterentwicklung können durch Migration gegeben werden.¹² Mit der sogenannten Feminisierung von Migration gehen Chancen für Frauen auf ein selbstbestimmteres Leben einher. Gleichzeitig wird in jüngerer Zeit zunehmend über die Folgen von Migration für die zurückbleibenden Familienangehörigen beziehungsweise die globalen Migrationsketten diskutiert, die insbesondere im Kontext von Pflege und Betreuung von Kindern und alten Menschen zu beobachten sind.

Der 2001 angemahnte Paradigmenwechsel in der deutschen Migrationspolitik unterblieb. Das 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz dient nicht der Gestaltung von Zuwanderung, sondern ihrer steuernden Begrenzung.¹³ Der grundsätzliche Anwerbestopp wurde beibehalten. Das bedeutet, dass sich gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 AufenthG die „Zulassung“ von Ausländer(innen) zum deutschen Arbeitsmarkt bisher insbesondere an dem „Erfordernis orientiert, die Arbeitslosigkeit [in Deutschland] zu bekämpfen“. Diese Zielvorgabe des Ausländerrechts wurde auch durch die Reformen der letzten Jahre wie etwa die Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung von 2007 oder das Aktionsprogramm Arbeitsmigration von 2008¹⁴ nicht in Frage gestellt.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, noch in dieser Legislaturperiode die Zuwanderung von Fachkräften neu zu regeln.¹⁵ Fachkräfte werden dabei als Personen definiert mit einer anerkannten akademischen oder einer anerkannten anderweitigen mindestens zweijährigen abgeschlossenen Berufsausbildung.¹⁶ Im Juni 2011 hat die Bundesregierung ein Fachkräftepapier vorgelegt, in welchem

dem Ausschöpfen „der internen Potenziale“ Vorrang vor Zuwanderung gegeben wird.¹⁷ Zumindest mit Blick auf Engpässe bei Hochqualifizierten und Fachkräften wird aber auch eine Lockerung des Zuwanderungsrechts in Aussicht gestellt.¹⁸ Anfang November 2011 hatte die Regierungskoalition kleine Verbesserungen allerdings nur für die Anwerbung von Hochqualifizierten beschlossen¹⁹, die schon nach wenigen Tagen wieder hinfällig waren²⁰ und nun doch umgesetzt werden sollen.²¹ Mittlerweile hat die Bundesregierung den „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union“²² vorgelegt. Ziel ist es, neben der Umsetzung der genannten Richtlinie, die „Möglichkeiten zur Beschäftigungsaufnahme von ausländischen Absolventen deutscher Hochschulen nach dem Studienabschluss und den dauerhaften Zuzug von hochqualifizierten Fachkräften zu erleichtern“²³.

Der Bedarf an Hochqualifizierten scheint mittlerweile nicht nur von einer Mehrheit in der Politik, sondern auch seitens der Bevölkerung kaum noch in Frage gestellt zu werden: Laut einer Umfrage von 2011 wünschen sich knapp 60 Prozent der Befragten mehr hochqualifizierte Einwanderer(innen). Fast 70 Prozent wünschen weniger Zuwanderung von Niedrigqualifizierten.²⁴

Parallel zur deutschen Debatte entwickelt sich auch die EU-Migrationspolitik weiter. Durch den Vertrag von Lissabon hat die EU neue Kompetenzen zur Gestaltung der Einwanderungspolitik erhalten (Art. 79 AEUV). Die grundsätzlichen Entscheidungen, ob und in welchem Umfang Arbeitsmigration zugelassen wird, bleiben in der Entscheidungskompetenz der Mitgliedstaaten. Zur Ausgestaltung von arbeitsmarktbezogener Migration, zu zirkulärer Migration und zu einem Gesamtansatz in der Migrationspolitik²⁵ hat die Kommission jedoch bereits mehr oder weniger konkrete Vorschläge vorgelegt. Auch diese Entwicklungen gilt es im Blick zu behalten.

1. Rechtsgrundlagen zur Arbeitsmigration nach Deutschland

Das geltende Recht lässt – trotz Anwerbestopp – viel mehr zu, als oft gedacht wird. Es ist aber auch sehr ausdifferenziert, hochkomplex und wenig transparent.

Zunächst spielt die Staatsangehörigkeit eine Rolle: Privilegiert sind EU-Bürger(innen), die unbeschränkt einwandern und arbeiten können, von den ursprünglich beziehungsweise immer noch geltenden Ausnahmen der zeitweilig beschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit der Angehörigen der 2004 und 2007 beigetretenen Staaten abgesehen. Auch Staatsangehörige der EWR-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen²⁶) sowie der Schweiz²⁷ genießen einen genehmigungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Bei den Staatsangehörigen der EU-Staaten mit beschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit (derzeit Rumänien und Bulgarien) ist die Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland dann möglich, wenn für die Beschäftigung aufgrund der Art der Tätigkeit keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) nötig ist oder wenn keine einheimische Arbeitskraft zur Verfügung steht (Vorrangprüfung, siehe S. 12, 4. Spiegelstrich).

Insgesamt ist bei den Staatsangehörigen der EU- und der EWR-Staaten eine Steuerung der Zuwanderung durch nationale Regelungen kaum oder gar nicht möglich. Entsprechend konzentriert sich die Debatte regelmäßig auf den Zuzug von Arbeitskräften aus Nicht-EU-Staaten. Hier liegt die Regelungskompetenz bezüglich des Umfangs der Arbeitskräftezuwanderung auf der nationalen Ebene, wobei die EU mittlerweile mit Blick auf die Rahmenbedingungen mitredet.

Für Einreise und Aufenthalt von Angehörigen von Nicht-EU-Staaten (Drittstaatler[inne]n) nach Deutschland zum Zweck der Beschäftigung sieht das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) unterschiedliche Aufenthaltstitel mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Rechtsfolgen vor. →

Es gibt jeweils Regelungen für Beschäftigte ohne qualifizierte Ausbildung (§ 18 Abs. 3 AufenthG), mit qualifizierter Berufsausbildung (§ 18 Abs. 4 AufenthG), für Hochqualifizierte in besonderen Fällen (§ 19 AufenthG) sowie für Forscher (§ 20 AufenthG).

- Der Regelfall ist die befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 18 AufenthG. Sie gilt für alle Berufsgruppen und kann in der Regel verlängert werden. Diese Aufenthaltserlaubnis erhalten unter anderem auch Akademiker(innen) und andere Fachkräfte, es sei denn, sie erfüllen die Voraussetzungen der unbefristeten Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG.
- Die unbefristete Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG setzt entweder besondere Kenntnisse oder eine herausgehobene Position oder ein Einkommen von mindestens der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung voraus. Die Regierungskoalition hatte bei ihrem Gipfel am 6.11.2011 beschlossen, diese Mindestgehaltsschwelle von derzeit 66.000 auf 48.000 Euro p.a. zu senken, diesen Beschluss aber zunächst ausgesetzt.²⁸ Im Rahmen der Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU wird die Gehaltsgrenze nun gestrichen.²⁹
- Eine Beschäftigung im Rahmen von § 18 oder § 19 AufenthG kann jeweils erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit (BA) zustimmt, wenn es in einer Verordnung vorgesehen ist, wenn es entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen gibt oder wenn es entsprechende Aufnahmevereinbarungen gibt (§ 39 Abs. 1 AufenthG). Detaillierte Regelungen zu zustimmungsfreien und zustimmungsfähigen Tätigkeiten finden sich in der Beschäftigungsverordnung (BeschV) und der Hochschulabsolventen-Zugangsverordnung sowie den jeweiligen Durchführungshinweisen.
- Eine weitere Differenzierung je nach Tätigkeitsbereichen ergibt sich aus der

sogenannten Vorrangprüfung (§ 39 Abs. 2 Satz 1 AufenthG) und der Prüfung der Arbeitsbedingungen (§ 39 Abs. 2 Satz 2 AufenthG). Demnach dürfen Arbeitskräfte aus dem Ausland nur eingestellt werden, wenn keine Einheimischen zur Verfügung stehen und wenn die Arbeitsbedingungen nicht ungünstiger sind als für vergleichbare einheimische Beschäftigte. Diese Regelungen gelten aber nicht für alle Berufsgruppen. Ausgenommen von der Vorrangprüfung sind zum Beispiel Maschinenbauingenieure, Ärzte und leitende Angestellte, aber auch Absolventen deutscher Auslandsschulen.

- Für bestimmte Berufsgruppen wie zum Beispiel Spezialitätenköche (§ 26 BeschV) ist die Aufenthaltserlaubnis zeitlich beschränkt und kann nicht verlängert werden. Für andere wie zum Beispiel Pflegekräfte ist Voraussetzung, dass Absprachen mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes bestehen.
- Weiter gibt es temporäre Zuwanderung im Rahmen von Saisonarbeit (§ 18 BeschV), für Werkvertragsarbeitnehmer(innen) (§ 39 BeschV) und Gastarbeitnehmer(innen) (§ 40 BeschV). Voraussetzung ist hier jeweils, dass Absprachen mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslandes bestehen.
- Ein Sonderfall von temporärer Arbeitsmigration sind Tätigkeiten, bei denen nicht die Erwerbstätigkeit, sondern Bildungsaspekte oder soziales Engagement im Vordergrund stehen wie bei der Beschäftigung im Rahmen eines Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ, § 9 BeschV) oder als Au-pair (§ 20 BeschV). Für diese Personen ist ein Wechsel in eine reguläre Tätigkeit, in Ausbildung oder Studium in der Regel nicht unmittelbar möglich. Sie müssen vielmehr zunächst ausreisen und vom Heimatland aus einen neuen Aufenthaltstitel beantragen.
- Das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der EU wird zu einem weiteren Aufenthaltstitel für Fachkräfte führen. Nach dem neuen

§ 19a AufenthG sollen Ausländer(innen) die Blaue Karte EU erhalten, die entweder über einen in Deutschland anerkannten Hochschulabschluss verfügen oder über eine durch mindestens fünfjährige Berufstätigkeit nachgewiesene vergleichbare Qualifikation (§ 19 a Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Handelt es sich um Berufe, bei denen im Herkunftsland Mangel herrscht, ist die Blaue Karte zu versagen (§ 19 a Abs. 2 Nr. 3 AufenthG). Besitzer(innen) einer Blauen Karte erhalten schon nach 33 Monaten eine Niederlassungserlaubnis (§ 19 a Abs. 2 Nr. 6 AufenthG).

- Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie wird ein weiterer neuer Aufenthaltstitel eingeführt: eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte (§ 18 c AufenthG): Ausländer(innen), die über einen deutschen Hochschulabschluss oder einen vergleichbaren Abschluss aus dem Ausland verfügen und deren Lebensunterhalt gesichert ist, dürfen sich sechs Monate zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten.

Neben den bereits genannten gibt es als arbeitsmarktrelevante Aufenthaltstitel noch unterschiedliche Aufenthaltserlaubnisse für Ausbildung (§ 17 AufenthG) und Studium (§ 16 AufenthG). Ausländische Akademiker(innen), die in Deutschland studiert haben, haben seit Juni 2012 18 Monate Zeit, sich einen ihrer Ausbildung entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen. In dieser Zeit behalten sie die Aufenthaltserlaubnis als Student(inn)en und sind zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Im Erfolgsfall findet ein Wechsel zu einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit statt. Im Übrigen ist ein dauerhafter Aufenthalt nicht vorgesehen. Nach zwei Jahren ausbildungsadäquater Berufstätigkeit erhalten sie eine Niederlassungserlaubnis. Für Ausländer(innen), die in Deutschland eine betriebliche Ausbildung machen, wird der Zugang zum Arbeitsmarkt ebenfalls verbessert. Sie dürfen nun ein Jahr lang

eine adäquate Tätigkeit suchen. Während dieser Zeit ist eine Erwerbstätigkeit erlaubt (§ 17 Abs. 3 AufenthG).

So ist es im Ergebnis zwar für fast alle Arbeitsplätze und insbesondere für die sogenannten Mangelberufe möglich, eine Arbeitskraft im Ausland anzuwerben. Je nach Berufsausbildung oder Arbeitsplatz unterscheiden sich die Aufenthaltstitel in den sich teilweise überschneidenden Voraussetzungen und den Rechtsfolgen aber so stark, dass sich viele Arbeitgeber schon dadurch überfordert fühlen.

Ein weiteres Problem für Arbeitgeber und Arbeitnehmer(innen) ist, dass die Vorrangprüfung und die Prüfung der Arbeitsbedingungen zu Verzögerungen und zur Ablehnung führen können – beispielsweise weil einheimische Arbeitskräfte zumindest fiktiv zur Verfügung stünden.

Ein weiteres Anwerbehindernis ist, dass in Zeiten wachsender Mobilität ein Wechsel zwischen Deutschland und dem Herkunftsland oder einem dritten Staat nur schwer möglich ist: Das Aufenthaltsrecht geht regelmäßig nach sechsmonatiger Abwesenheit verloren (vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 6 und 7 und Abs. 2 AufenthG).

2. Gemeinsame Migrationspolitik der EU und „Konzepte zirkulärer Migration“

Das Stockholmer Programm zählt die Entwicklung einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU zu den wichtigen Zukunftsaufgaben. Umfassende und nachhaltige Rahmenvorgaben sollen es ermöglichen, auf die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften zu reagieren und die soziale Lage von Migrant(inn)en zu berücksichtigen. Legalen Einwanderern müsse ein eindeutiger, einheitlicher Status angeboten werden sowie Einwanderung und Bedürfnisse des Arbeitsmarktes enger miteinander verknüpft werden.

Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage soll geprägt sein vom „Geist der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ und der „Partnerschaft mit den Drittländern“.³⁰ Die Kohärenz zwischen der Migrationspolitik und anderen Politikbereichen wie

Außen- und Entwicklungspolitik und Handels-, Beschäftigungs-, Gesundheits- und Bildungspolitik auf europäischer Ebene soll gestärkt werden.³¹

Ein Baustein des Gesamtansatzes zur Migration sind das Konzept beziehungsweise Programme zirkulärer Migration. Diese Idee ist eine spezielle Variante der temporären Migration: Drittstaatler(innen) sollen für einen befristeten Zeitraum zu Arbeits-, Studien- oder Ausbildungszwecken in die EU kommen können, sofern sie nach Ablauf der ihnen gewährten Genehmigung in ihr Herkunftsland zurückkehren. Voraussetzung sind Abkommen mit den Herkunftsländern, die die Rückkehr gewährleisten, und im Gegenzug von direkter Unterstützung seitens der EU profitieren. Weitere Aspekte sind, durch eine Weiterqualifizierung der Migrant(inn)en zur Entwicklung ihrer Herkunftsländer beizutragen und die Gefahr der Abwanderung von Fachkräften zu reduzieren.³²

3. Zuwanderungsrealitäten

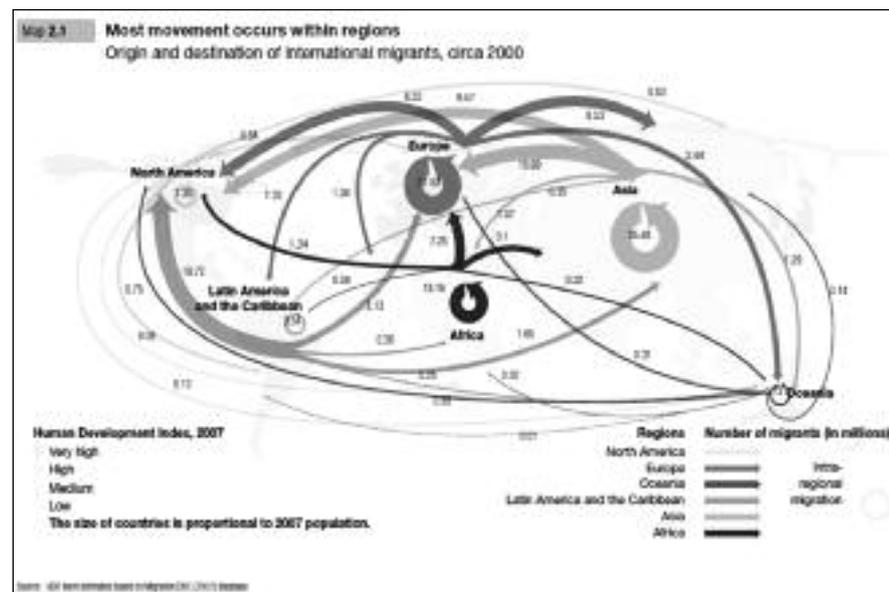
3.1 Weltweite Migration

Meist wird das Thema „Migration“ sehr europa- oder auch deutschlandzentriert diskutiert. Im Fokus der Politik und auch der Öffentlichkeit stehen Bemühungen, Einwanderung zu verhindern oder wenig-

tens zu begrenzen. Diese Fokussierung verstellt den Blick dafür, dass die weltweiten Wanderungsbewegungen nur zu rund einem Drittel in einem Austausch zwischen reichen und armen Staaten stattfinden.

Ende 2010 zählte der UNHCR 10,5 Millionen Menschen, die als Flüchtlinge im Ausland leben. In der EU lebten mit 1,6 Millionen Flüchtlingen weniger als allein in Pakistan (1,9 Millionen). Deutschland beherbergte mit knapp 600.000 Flüchtlingen mehr als jeder andere europäische Staat – aber wesentlich weniger als Iran und Syrien mit jeweils gut einer Million Flüchtlingen. Die Mehrheit der Flüchtlinge bleibt in der Herkunftsregion, und infolgedessen lebten 8,13 der 10,5 Millionen Flüchtlinge in Afrika, dem Mittleren und Nahen Osten sowie in Asien und dem pazifischen Raum.³³

Neben Flüchtlingen leben nach vorsichtigen Schätzungen weltweit circa 200 Millionen Menschen aus anderen Gründen außerhalb ihres Herkunftslandes. Von diesen „internationalen“ Migrant(inn)en wandern nur gut ein Drittel aus Entwicklungsländern (Grafik unten) in hochentwickelte Länder. Der größte Teil des Migrationsgeschehens findet zwischen gut entwickelten Ländern statt. So wanderten 2007 weniger Menschen von Afrika nach Europa als aus Europa nach Nordamerika.



Die zwei größten Wanderungsbewegungen weltweit finden jeweils innerhalb Asiens und innerhalb Europas statt (vgl. Karte S.13³⁴).

Sofern es sich um Arbeitsmigrant(in)en handelt, die in eines der OECD-Länder eingewandert sind, überwiegt in den letzten Jahren die temporäre Migration. Obwohl aufgrund der Wirtschaftskrise ein Rückgang zu beobachten war, belief sich 2009 die Zahl der befristet Zugewanderten auf 1,9 Millionen im Vergleich zu 1,5 Millionen dauerhaft Zugewanderten. Von den befristet Beschäftigten waren circa 45 Prozent Saison- oder Urlaubsarbeiter.³⁵ Die Zunahme temporärer Migration beruht auch auf den heutigen schnellen und preiswerten Transport- und Kommunikationsmitteln.³⁶

3.2 Deutschland als Zielland

Trotz des Anwerbestopps und steigender Arbeitslosenzahlen hat seit 2001 kontinuierlich eine Zuwanderung von Ausländer(inne)n nach Deutschland stattgefunden: Die größte Gruppe stellen andere EU-Bürger(innen), deren Zuwanderung wegen der Freizügigkeit kaum steuerbar ist und nicht differenziert nach den Zuwanderungsgründen erfasst werden kann. Von den 6,7 Millionen Ausländer(innen)³⁷, die zum 31.12.2010 in Deutschland lebten, hatten 2,4 Millionen eine Staatsangehörigkeit eines der EU-Staaten. 1,6 Millionen stammten aus der Türkei und weitere 1,3 Millionen aus einem anderen europäischen Land. Lediglich 271.431 hatten die Staatsangehörigkeit eines afrikanischen Staates.³⁸

Von den 622.506 im Jahr 2010 zugewanderten Ausländer(innen) hatten 356.778 eine Staatsangehörigkeit eines EU-Staates.³⁹ In den vergangenen Jahren (seit 2004 beziehungsweise 2007) stellten Polen, Bulgaren und Rumänen das Gros der neu zugewanderten EU-Bürger(innen), allerdings gibt es in dieser Gruppe auch eine besonders hohe Fluktuation.⁴⁰ Neu-EU-Bürger(innen) stellen auch seit Jahren die Mehrheit der Saisonarbeiter(innen) von insgesamt knapp 300.000.⁴¹ Wie sich hier die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit aus-

wirken wird, ist ungewiss. Über die Zahl der EU-Bürger(innen), die sich, ohne sich anzumelden, in Deutschland aufhalten, liegen keine Erkenntnisse vor.

In den Jahren 2006 bis 2009 wanderten pro Jahr jeweils knapp 200.000 Menschen aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland ein. In den Jahren 2006 bis 2008 erhielten davon rund 15 Prozent eine Aufenthaltsgenehmigung zum Zweck der Erwerbstätigkeit, im Krisenjahr 2009 waren es nur 13 Prozent. Weiter erhielten in diesem Zeitraum knapp 20 Prozent der jährlich neu Zugewanderten eine Aufenthaltserlaubnis zu Bildungs- beziehungsweise Ausbildungszwecken.⁴² 2010 stieg die Zahl der Einwanderer(innen) aus Nicht-EU-Staaten auf insgesamt 232.007 an. Der Anteil der mit einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung Eingereisten blieb in diesem Jahr aber bei unter 13 Prozent.⁴³ Knapp zwei Drittel nahmen eine qualifizierte Beschäftigung auf. Die größten Gruppen ausländischer Beschäftigter, die im Jahr 2010 eingereist sind, waren Staatsangehörige aus Indien, den Vereinigten Staaten, China und Kroatien.⁴⁴

Eine Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte erhielten 2010 nur 522 Personen, eine Aufenthaltserlaubnis für Forscher 299 Personen.⁴⁵ Das bedeutet einerseits einen Zuwachs im Vergleich zu den Vorjahren.⁴⁶ Im Vergleich zur Gesamtzahl der Einwanderer(innen) pro Jahr ist die Zahl aber marginal.

Zum Zwecke eines Studiums hielten sich zum Wintersemester 2009/10 181.200 Ausländer(innen) in Deutschland auf.⁴⁷ Von den rund 27.000 Bildungsausländer(innen)⁴⁸, die 2010 ihr Studium erfolgreich abschlossen, machten 4321 nach dem Studium von der Möglichkeit Gebrauch, sich zum Zweck der Arbeitssuche weiter in Deutschland aufzuhalten.⁴⁹ Diejenigen, die sofort eine Arbeit gefunden haben, sind in die Zahl der Personen eingeflossen, die einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit erhalten haben.

Die Einwanderung nach Deutschland hat in den letzten beiden Jahrzehnten kaum zum Bevölkerungswachstum beige-

tragen: Nach einem Höchststand Anfang der 1990er Jahre mit einem Zuwanderungsplus von rund 300.000 pro Jahr war das Wanderungssaldo der Zu- und Fortzüge von ausländischen Staatsangehörigen 1997 und 1998 negativ. Seither schwankt der jährliche Saldo zwischen knapp 200.000 (2001) und 10.000 Personen (2008) pro Jahr.⁵⁰ Wegen der starken Abwanderung von Deutschen war der Wanderungssaldo insgesamt noch niedriger. In den letzten zehn Jahren wanderten stets deutlich über 100.000 Deutsche pro Jahr aus. Beim vorläufigen Höhepunkt der Auswanderungswelle im Jahr 2008 lag die Zahl bei 174.759.⁵¹ Insgesamt kam es dadurch in den Jahren 2008 und 2009 zu einem negativen Wanderungssaldo.⁵² Seither ist der Wanderungssaldo wieder positiv. 2011 stieg zuwanderungsbedingt sogar erstmals seit 2002 die Bevölkerungszahl Deutschlands wieder leicht an.⁵³

Etwa die Hälfte der deutschen Auswanderer(innen) zwischen 1996 und 2006 hatte einen Hochschulabschluss. Nur neun Prozent hatten einen niedrigen Abschluss.⁵⁴ Für die letzten Jahre ist feststellbar, dass es sich vor allem um Personen zwischen 25 und 50 Jahren handelt.⁵⁵

Seit 2010 steigen die Zuwanderungszahlen insbesondere von EU-Bürger(inne)n, so dass der Wanderungssaldo wieder im positiven Bereich liegt.⁵⁶ Dieser Trend setzte sich 2011 fort, gleichzeitig ging die Abwanderung zurück.⁵⁷

Zahlenmäßig nicht erfassen lässt sich die Zahl der Ausländer(innen), die ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in Deutschland leben und arbeiten. Schätzungen gehen von 450.000 Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität aus, von denen ein erheblicher Teil in Landwirtschaft, Gastronomie, Bauwirtschaft und in Privathaushalten beschäftigt wird.

Ebenfalls keine konkreten Zahlen liegen vor zu Arbeitnehmer(innen), die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit von ihren in einem anderen EU-Staat angesiedelten Arbeitgebern nach Deutschland entsandt werden. Sie werden nicht als in Deutschland Beschäftigte registriert.

4. Aktuelle und prognostizierte Arbeitskräftebedarfe

Die verfügbaren amtlichen Daten erfassen Nachfrage und Angebote auf dem Arbeitsmarkt nicht vollständig. Als Kriterien zur Feststellung von branchen- oder berufsspezifischem Arbeitskräftemangel lassen sich folgende Parameter auf dem Arbeitsmarkt heranziehen: die Zahl der Beschäftigten, die der offenen Stellen und die Zahl der Arbeitslosen, die Dauer von Vakanz und die Höhe der Einkommen. Mit Blick auf die gemeldeten offenen Stellen und Arbeitssuchende lässt sich aktuell ein allgemeiner Fach- oder Arbeitskräftemangel nicht feststellen.⁵⁸ Um mehr Klarheit über aktuelle und künftige Bedarfe zu gewinnen, will das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ein Jobmonitoring aufbauen.⁵⁹

Nach einer aktuellen Engpassanalyse des Wirtschaftsministeriums gibt es Eng-

pässe bei den Gesundheitsberufen.⁶⁰ Auch die Bereiche Verkehr, Logistik und Handel zeigen steigenden Arbeitskräftebedarf.⁶¹ Weiter wird häufig ein aktueller und zukünftiger Mangel bei Ingenieur(innen) und in den technischen Berufen angeführt.⁶² Der Mangel bei beruflich qualifizierten soll deutlich höher sein als der Mangel bei Akademiker(innen).⁶³

Als Bereiche mit Arbeitskräftemangel in der Zukunft werden auch Branchen genannt, die eher den wenig qualifizierten Tätigkeiten beziehungsweise dem Niedriglohnsektor zugeordnet werden wie Gastronomie und Reinigungsberufe.⁶⁴

Meldungen über fehlende Fachkräfte beruhen derzeit oft auf punktuellen und kurzfristigen Einschätzungen einzelner Branchen.⁶⁵ Entsprechend umstritten sind sie. Vereinzelt wird im Gegenteil sogar befürchtet, dass Deutschland auf eine

Fachkräfteschwemme zusteure, die zu Frustration und weiterer Abwanderung von hier ausgebildeten Arbeitskräften führen werde.⁶⁶ Weiter wird der These, es fehle an Fachkräften, häufig entgegengehalten, dass es in Deutschland nicht an Arbeits- beziehungsweise Fachkräften fehle. Das Problem sei vielmehr, dass Arbeitgeber das vorhandene Arbeitskräftepotenzial nur unzureichend ausschöpfen, also nicht genug ausbilden und/oder nicht ausreichend bereit seien, Ältere, Frauen oder Menschen mit Migrationshintergrund einzustellen.

Relativ unstrittig ist ein Fachkräftemangel in den Pflegeberufen und im Erziehungsbereich. Hier fehlt es allerdings an einem Ansteigen der Löhne als einem sonst wesentlichen Indiz für Mangelsituationen, weil die Löhne nur bedingt vom Markt gesteuert werden (s. Kasten). →

Im Fokus: Pflegekräfte

Die Zahl der Beschäftigten im Pflegebereich stieg zwar auch in den letzten Jahren – trotz Wirtschaftskrise.⁶⁷ Insgesamt wird dieser Anstieg der Beschäftigtenzahl aber nicht als bedarfsdeckend angesehen.⁶⁸ Der Pflegebereich wird regelmäßig als Arbeitsmarktsegment benannt, in dem schon jetzt Fachkräftemangel herrscht. Ohne Gegensteuerung wird sich dieser Mangel in Zukunft noch verschärfen.

Im Jahr 2010 gab es circa 900.000 Beschäftigte im Pflegebereich⁶⁹, wobei der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund – anders als oft vermutet – unter ihrem Anteil an der Bevölkerung liegt. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit sind weniger als vier Prozent der Beschäftigten im Pflegebereich Ausländer(innen), deren Anteil an der Bevölkerung bei knapp neun Prozent liegt. Der Anteil von Altenpfleger(innen) mit Migrationshintergrund erscheint mit 18,3 Prozent⁷⁰ relativ hoch, entspricht aber nicht dem Anteil dieser Personengruppe von über 20 Prozent an der erwerbsfähigen Bevölkerung.

Der Anteil von aus dem Ausland angeworbenen Arbeitskräften ist minimal: Im Jahr 2010 wurden nur 116 Arbeitsgenehmigungen für Pflegekräfte aus Nicht-EU-Staaten erteilt sowie 2357 Arbeitsgenehmigungen für ungelernete und einschlägig ausgebildete Arbeitskräfte aus den neuen EU-Staaten.

Der Versuch, Pflegefachkräfte aus dem Ausland anzuwerben, scheitert nicht an den rechtlichen Rahmenbedingungen, da diese theoretisch eine Anwerbung zuließen. Ein wesentliches Hindernis ist vielmehr, dass sich im Ausland erworbene Pflegestandards nicht unbedingt mit hiesigen decken. Dabei spielt auch eine Rolle, dass es sich um ein kultursensibles Arbeitsfeld handelt, die Pflegekräfte sich auf die Lebensumstände der Pflegebedürftigen einstellen können müssen. – Die Anwerbung von Kräften aus dem Ausland würde also nicht ohne weiteres eine Lösung darstellen.⁷¹

Ein weiterer Aspekt ist, dass Deutschland mit diesem Fachkräftemangel nicht allein steht. Alle Industrienationen und nicht nur diese stehen vor der Herausforderung, die medizinische und pflegerische Versorgung der Bevölkerung auch künftig zu sichern. Geeignete Kräfte haben also die Wahl.⁷² Bei der Anwerbung von Pflegepersonal konkurriert Deutschland mit anderen Staaten, die wie die Schweiz, Schweden oder Luxemburg einen Großteil ihres Pflegepersonals durch Anwerbung abdecken und bessere Arbeitsbedingungen bieten als Deutschland. Auch aus Deutschland wandern zusehends mehr Fachkräfte ab, Schätzungen gehen von 1000 pro Jahr aus.⁷³

Elke Tiebler-Marenda

4.1 Mismatch

Es ist zwar derzeit (noch) kein allgemeiner Fachkräftemangel feststellbar, aber es gibt in vielen Betrieben, Regionen und Branchen offene Arbeitsplätze. Arbeitgeber bestimmter Branchen beklagen lange Vakanz-Zeiten bei der Stellenbesetzung.

Die Arbeitsmarkttheorie spricht bei diesen sektoralen beziehungsweise regionalen Erscheinungen von „Mismatch“: Arbeitskräftesuchende und Arbeitssuchende kommen beziehungsweise passen nicht zusammen, offene Stellen können auch bei hoher Arbeitslosigkeit nicht besetzt werden. Mismatch ergibt sich einerseits durch Informations- und Suchdefizite, aber auch daraus, dass Arbeitsnachfrage und -angebot im Hinblick auf berufliche Qualifikationen, Regionen und Sektoren nicht zueinander passen. Vor allem qualifikatorische Lücken lassen sich häufig nicht kurzfristig schließen, weil sie von langfristigen Bildungs- und Investitionsentscheidungen abhängen.⁷⁴

4.2 Folgen des demografischen Wandels

Aufgrund der demografischen Entwicklung geht in Deutschland langfristig die Bevölkerungszahl und damit auch die Zahl der erwerbsfähigen Menschen zurück. Durch die hohen Zuwanderungsraten in den 1990er Jahren wirkte sich das noch nicht auf die Gesamtbevölkerungszahl aus. Der mittlerweile stark gesunkene Zuwanderungssaldo reicht aber schon länger nicht mehr, um den Überschuss der Sterbefälle über die Geburten auszugleichen. Seit 2003 geht die Bevölkerung kontinuierlich zurück.⁷⁵

Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes wird Deutschland bei einem annähernd konstanten Geburtenniveau im Jahr 2030 noch 77 Millionen Einwohner haben. Die Altersgruppe der 20- bis unter 65-Jährigen geht demnach besonders stark um 7,5 Millionen Menschen zurück, wodurch ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung schrumpfen wird: von 61 Prozent im Jahr 2008 auf gut 54 Prozent im Jahr 2030. Dieses Szenario des Statistischen Bundes-

amtes setzt allerdings bereits eine jährliche Nettozuwanderung von 100.000 Personen voraus – eine Zahl, die derzeit bei weitem nicht erreicht wird.⁷⁶

Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit gehen von einem Rückgang des Arbeitskräftepotenzials von derzeit 44,6 Millionen auf 38,1 Millionen im Jahr 2025 aus (Szenario ohne Zuwanderung und ohne Erschließung neuer Erwerbspersonenpotenziale).⁷⁷

Nach Berechnungen von Prognos geht das Arbeitskräfteangebot bis 2030 unter gleichbleibenden Bedingungen um insgesamt rund 5,6 Millionen Personen zurück. Diese rechnerische „Unterversorgung“ mit Arbeitskräften werde alle Tätigkeiten auf allen Qualifikationsebenen betreffen.⁷⁸

Der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung lässt sich nicht „eins zu eins“ in einen zu erwartenden Arbeitskräftemangel umrechnen, weil das eine statische Arbeitskräftenachfrage voraussetzen würde. Für eine Prognose künftigen Arbeitskräftebedarfs müssten auch die Folgen einer schrumpfenden Bevölkerung und einer dadurch möglicherweise schrumpfenden Volkswirtschaft sowie die Folgen des technischen Fortschritts und der Globalisierung einbezogen werden.⁷⁹ Prognostizieren lässt sich allerdings, dass die Risiken des demografischen Wandels durch eine Mobilisierung inländischer Potenziale und durch ein Mehr an Zuwanderung gedämpft werden könnten.

Einigermaßen realistische Szenarien gehen regelmäßig von 100.000 oder 200.000 Zuwanderer(innen) pro Jahr aus. Kombiniert mit Maßnahmen zur besseren Erschließung des vorhandenen Erwerbspersonenpotenzials und Steigerung der Wertschöpfung pro Person ließen sich damit die Folgen des demografischen Wandels moderater gestalten. Soll den demografischen Veränderungen auch durch Zuwanderung begegnet werden, muss für eine zukunftsfähige Migrationspolitik bedacht werden, dass alle EU-Staaten eine ähnliche demografische Entwicklung wie Deutschland bereits erleben oder auf sie zusteuern. Da diese Potenziale also „end-

lich“ sind, muss besonders über mehr Zuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nachgedacht werden.

Bewertung

„Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.“⁸⁰ Diesem Recht auf Ausreise steht kein menschenrechtlich garantiertes Recht auf Einreise gegenüber. Die Staaten haben grundsätzlich das Recht, Einreise und Aufenthalt zu regeln.⁸¹ Die Regelungen müssen aber so gestaltet sein, dass humanitäre Standards umgesetzt und Perspektiven eröffnet werden, die ein Leben von Migrant(inn)en in Würde und Sicherheit ermöglichen.⁸²

Migration findet weltweit statt, auch nach Deutschland. Legal ist Arbeitsmigration nach Deutschland derzeit aber nur in eng geregelten Grenzen möglich. Der Deutsche Caritasverband hält Lockerungen deshalb für wünschenswert. Dabei muss zwischen der Aufnahme aus humanitären Gründen und Arbeitsmigration unterschieden werden. Während Erstere auf Grundlage des Grundgesetzes und internationaler Verpflichtungen erfolgt, dominieren bei der Arbeitsmigration Nützlichkeitsabwägungen. Die Gestaltung von Arbeitsmigration darf allerdings nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nicht allein von wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Überlegungen geleitet werden. Die Folgen für die Herkunftsländer und die Interessen der Arbeitsmigrant(inn)en müssen ebenso berücksichtigt werden. Diese müssen wie auch die Aufnahme- und Integrationsbedingungen zum integralen Bestandteil der deutschen Migrations- und Integrationspolitik werden.

Ein Umdenken in der Migrationspolitik läge nicht nur im Interesse potenzieller Zuwanderungswilliger, sondern auch im Interesse der Gesellschaft in Deutschland und ihrer wirtschaftlichen Weiterentwicklung. Migration kann dazu beitragen, Arbeitskräftebedarfe zu befriedigen oder Engpässe zu beheben. In einer zunehmend

global vernetzten Welt und damit auch Wirtschaft kann sie darüber hinaus diese Vernetzungsprozesse unterstützen und einen Beitrag zur Erschließung neuer Märkte leisten. Der demografische Wandel stellt die Gesellschaft (nicht nur) in Deutschland vor Herausforderungen, auf die es zu reagieren gilt. Zuwanderung kann die Folgen des demografischen Alterns zumindest abmildern helfen.

Für die Herkunftsländer stehen die Vorteile von Migration in einem Spannungsverhältnis zu möglichen Nachteilen. In manchen Branchen kann die Abwanderung von Arbeitskräften die gesellschaftliche Entwicklung stören und/oder dazu führen, dass eine „globale Migrationskette“ ausgelöst wird. Etwa wenn die Lücken, die abwandernde Frauen in der Betreuung und Pflege von Angehörigen hinterlassen, durch Arbeitsmigrantinnen aus anderen Ländern gefüllt werden, die ihrerseits Angehörige zurücklassen. Andererseits können die Herkunftsländer auch von den Geldüberweisungen der Migrant(inn)en in die Herkunftsstaaten und den „social remittances“ profitieren. Es lässt sich beispielsweise beobachten, dass Migration Bildungsanreize schafft oder zu größerer sozialer Durchlässigkeit in den Herkunftsstaaten und zu einem Transfer von Erfahrung und Wissen führen kann. Auch wenn problematische Folgen überwiegen, darf das individuelle Recht auf Auswanderung nicht beschränkt werden. Auf ungewünschte Auswanderung kann und darf nur mit einer Verbesserung der Situation im Herkunftsland, nicht aber mit rigiden Auswanderungsregelungen reagiert werden. Letzteres würde den Migrationswunsch nicht beseitigen und nur zur Illegalisierung von Migration führen.

Es ist nicht möglich, illegale Zuwanderung in Gänze zu unterbinden. Die ständigen Verschärfungen der Zuwanderungsregelungen auf nationaler und auf EU-Ebene in den letzten Jahren haben diese nur immer teurer und gefährlicher für die Migrant(inn)en gemacht. Auch um hier die Situation zu verbessern, muss aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes über

legale Zuwanderung nachgedacht werden. Die Eröffnung legaler Optionen und der Abbau bürokratischer Hemmnisse könnten zu einer Verschiebung der Zuwanderung vom illegalen in den legalen Bereich führen.⁸³ Neben dieser praktischen Erwägung ist es auch eine Frage der Glaubwürdigkeit und der Akzeptanz, die Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie zur Verhinderung von illegaler Einreise beziehungsweise zur Beendigung von illegalem Aufenthalt durch legale Migrationsoptionen gewinnen können.⁸⁴

Die in Deutschland bestehenden Instrumentarien zur Gestaltung von Arbeitsmigration sind in der Praxis wenig transparent. In der Konsequenz baut das Zuwanderungsrecht sogar für gut qualifizierte Arbeitsmigrant(inn)en hohe Hürden auf. Geringqualifizierte aus Drittstaaten haben nur geringe Chancen auf einen legalen Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit, obwohl auch hier erkennbar Bedarf besteht – wie die Zahlen für Saisonarbeit und auch die Beschäftigung von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus zeigen. Es gab und gibt Bedarf zum Beispiel in der Landwirtschaft oder der Gastronomie.⁸⁵ Das Ziel, mehr Einheimische in diese Jobs zu vermitteln, ließ sich bislang nur bedingt erreichen. Die restriktive Zuwanderungspolitik, die damit einhergeht, führte hingegen zu Schwarzarbeit und illegaler Einreise und/oder illegalem Aufenthalt.

Bei einer Umgestaltung der Migrationspolitik sollten auch die Gründe in den Blick genommen werden, warum Menschen aus Deutschland auswandern. Für einige bietet unser Arbeitsmarkt nicht die ihren Qualifikationen entsprechenden Chancen. Einige fühlen sich als „Fremde“ nicht akzeptiert und ausgegrenzt. Es ist nicht nur eine Frage der eigenen Grundwerte, sondern auch des wirtschaftlichen Nutzens, die Attraktivität des heimischen Arbeitsmarktes und die Integrationspolitik in Überlegungen zur Migrationspolitik einzubeziehen. Deutschland braucht eine Kultur der Anerkennung für neu Zuwandernde und für bereits in Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund.

Die Diskussion darf sich nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nicht auf die Anwerbung von Hochqualifizierten fokussieren. Diese mögen für die Innovationskraft der Wirtschaft besonders wichtig sein – für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft kommt es auf die Gesamtmischung an. Einfach gesagt: Soll ein Krankenhaus funktionieren, brauchen wir nicht nur Forscher und Ärzte, sondern auch Verwaltungs-, Pflege-, Hilfs-, Küchen- und Reinigungspersonal. Entscheidend ist der jeweilige Bedarf.

Schlussfolgerungen

Die Frage, ob und in welchem Umfang Zuwanderung von Arbeitsmigrant(inn)en zugelassen wird, ist politisch zu entscheiden.⁸⁶ Die Interessen des Wirtschaftsstandorts und des Arbeitsmarktes können dabei eine wesentliche Rolle spielen, dürfen aber die Migrationspolitik beziehungsweise das Zuwanderungsrecht nicht einseitig dominieren. Ebenso wichtig ist ein gesamtgesellschaftlicher Blick und ein Blick über die eigenen Grenzen. Der Deutsche Caritasverband unternimmt mit seinen Eckpunkten für eine Migrationspolitik den Versuch, den Interessen der Ziel- und Herkunftsgesellschaften und der Migrant(inn)en gleichermaßen gerecht zu werden.

In den letzten Jahren wird Arbeitsmigration zunehmend als sogenannte Triple-Win-Situation betrachtet und dargestellt: Nicht nur der Zielstaat und die Migrant(inn)en sollen profitieren, sondern auch das Herkunftsland. Um dies zu erreichen, gilt es, Zuwanderungskonzepte und Regelungen zu entwickeln, die die unterschiedlichen Interessen in einen fairen Ausgleich bringen.

Die Positionen des Deutschen Caritasverbandes basieren auf folgenden Grundlagen:

- Der Deutsche Caritasverband setzt sich europa- und weltweit für gerechte Lebensbedingungen, für die Einhaltung der Menschenrechte und für die Schaffung sozialer Mindeststandards ein.⁸⁷
- Der Deutsche Caritasverband setzt sich dafür ein, Menschen vor Vereinnah-

mung, vor Ausnutzung und vor Ausgrenzung zu schützen.⁸⁸

- Nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes lassen sich auch mit der besten Migrationspolitik Nachteile für die Herkunftsgesellschaft beispielsweise durch Braindrain, für die aufnehmende Gesellschaft etwa durch Integrationsprobleme und etwaige persönliche Nachteile für Migrant(inn)en wie beispielsweise migrationsbedingte familiäre Probleme nicht völlig ausschließen, sondern nur minimieren. Wir wollen dabei aus Fehlern der Vergangenheit lernen; die Konsequenz darf aber nicht

heißen, Einwanderung auf bestimmte Herkunftsregionen zu beschränken oder für bestimmte Gruppen (zum Beispiel Geringqualifizierte oder auch im Herkunftsland gefragte Fachkräfte) gänzlich auszuschließen.

- Bei einer Ausweitung der Zuwanderungsmöglichkeiten müssen auch die legitimen Interessen der aufnehmenden Gesellschaft beachtet werden. Das bedeutet auch, Zuwanderungsregelungen zu entwickeln, die den im Vergleich zu klassischen Einwanderungsländern gut ausgebauten Sozialstaat vor weiteren finanziellen Belastungen schützen.

Jüngere Erfahrungen zeigen beispielsweise in der Landwirtschaft, dass auch gering qualifizierte Personen aus dem Ausland benötigt werden. Der Versuch der Arbeitsagenturen, Arbeitslose zum Spargelstechen zu vermitteln, ist in der Praxis an der hohen Abbruchquoten dieser Gruppe grundlegend gescheitert. Entscheidend sollte daher der Bedarf an Kräften sein.

- Unsere Positionen orientieren sich auch an politischer Durchsetzbarkeit. Immer müssen aber ethische und menschenrechtliche Mindeststandards gewahrt bleiben.



Bild: Franz Josef Rupprecht

Im Einzelnen

1. Ausschöpfen des heimischen Erwerbspersonenpotenzials

1.1 Förderung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials und Anwerbung nicht als Gegensätze behandeln

Die Arbeitslosenzahl ist in den letzten Jahren zwar gesunken, lag im Dezember 2011 aber immer noch bei 2,87 Millionen.⁸⁹ Insbesondere Langzeitarbeitslose tun sich schwer, eine Beschäftigung zu finden.⁹⁰ In Anbetracht dessen stößt die Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland oft auf Unverständnis beziehungsweise Ablehnung, obwohl gezielte Zuwanderung empirisch keine negativen, sondern eher positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat.⁹¹ Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes stehen schon aus diesem Grund die Förderung des einheimischen Arbeitskräftepotenzials und vermehrte Anwerbung von Arbeitskräften aus dem Ausland nicht alternativ, sondern kumulativ zu einander.

Das einheimische Potenzial zu erschließen und zu fördern ist nicht nur eine Notwendigkeit des sich verringernenden Erwerbspersonenpotenzials infolge des demografischen Wandels. Es ist auch ein Gebot des individuellen Anspruchs auf Teilhabe aller in Deutschland lebenden Menschen. Gerade auf diesem Gebiet engagiert sich die Caritas seit Jahren im Rahmen der Lobbyarbeit, durch Beratung und Qualifizierungsangebote, durch Projekte und Eingliederungsbetriebe.⁹² Gleichzeitig gilt es aber auch, die Chancen von Migration auszuloten und zu nutzen.

1.2 Förderung des einheimischen Erwerbspersonenpotenzials muss auch Ausländer(innen) mit prekärem oder humanitärem Aufenthaltsrecht umfassen
Unabhängig von der Frage weiterer Zuwanderung dürfen die Ressourcen von Migrant(inn)en, die bereits in Deutschland leben, nicht länger brachliegen, nur weil sie den „falschen“ Aufenthaltstitel haben. Das bedeutet insbesondere, dass Arbeitsverbote und Residenzpflicht für Asylsuchende und Geduldete aufgehoben werden müssen.

Weiter muss für alle Ausländer(innen) mit legalem Aufenthaltsstatus einschließlich Duldung der nur nachrangige Arbeitsmarktzugang abgeschafft werden und ausbildungs- und arbeitsmarktbezogene Förderung zugänglich sein.

Das Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, das am 1. April 2012 in Kraft trat, ist ein wichtiger Schritt, um die Arbeitsmarktintegration von Einwanderer(inne)n zu verbessern. Noch gibt es aber zu viele Berufe, die davon nicht erfasst sind. Weiter gilt es die Möglichkeiten von Anpassungs- und Nachqualifizierung zu erweitern und das Informationsangebot zu verbessern. Und es muss neben der formalen Anerkennung auch eine Kultur der Anerkennung entwickelt werden: Insbesondere müssen Arbeitgeber für die Qualitäten ausländischer Abschlüsse sensibilisiert werden.⁹³

2. Flüchtlingsschutz und humanitäre Aufnahme

2.1 Flüchtlingsschutz ist nicht disponibel

Das Grundgesetz und die internationalen Verpflichtungen (insbesondere Genfer Flüchtlingskonvention und Europäische Menschenrechtskonvention) setzen Standards im Flüchtlingsschutz, die Deutschland (und die anderen EU-Staaten) völlig unabhängig von einer Weiterentwicklung der Migrationspolitik binden. Um diesen Verpflichtungen gerecht zu werden, ist dafür Sorge zu tragen, dass das „Refoulement“-Verbot nicht unterlaufen wird. Schutzsuchende Personen müssen ein angemessenes Verfahren und bei Bedarf Schutz erhalten.

2.2 Humanitäre Aufnahme und Anwerbung von Arbeitskräften nicht vermischen oder gegeneinander aufrechnen
Zwischen humanitärer Aufnahme und Arbeitsmigration zu unterscheiden ist eine Frage der Glaubwürdigkeit und ein humanitäres Gebot. Die Aufnahme von schutzbedürftigen Menschen ist humanitär begründet. Sie darf nicht zu einem von vie-

len Wegen zur Anwerbung geeigneter Arbeitskräfte „umgewidmet“ werden.

Die Erfahrungen mit humanitärer Aufnahme zeigen, dass es in der Öffentlichkeit und bei Betroffenen immer wieder zu dem Missverständnis kommt, dass nicht die Schutzbedürftigsten, sondern die „Geeignetsten“ davon profitieren sollten. Es ist wichtig, jeweils offenzulegen, aus welchem Grund bestimmte Ausländer(innen) jeweils nach Deutschland kommen dürfen: Werden sie in einem humanitären Akt aufgenommen? Oder geht es um die Befriedigung eines zulässigen, aber eben nicht humanitär bestimmten Eigenbedarfs an Arbeitskräften? Diese Differenzierung ist auch deshalb nötig, damit nicht die Menschen aus den Verfahren zur humanitären Aufnahme verdrängt werden, die besonders schutzbedürftig sind, gerade weil sie eben nicht über auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Potenziale verfügen.

3. Auswirkungen auf den Herkunftsstaat einbeziehen

Arbeitslosigkeit ist einer der Hauptgründe für Migration. Die Abwanderung von Arbeitskräften kann insoweit den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes entlasten. Andererseits wandern teilweise auch Personen aus, die im Herkunftsland gebraucht würden. Negative Auswirkungen lassen sich abmildern, wenn die Migrationswege offen gestaltet werden, so dass es Migrant(inn)en möglich ist, Kontakt zu Familie und Heimat zu halten und zu deren positiver Entwicklung beizutragen.

3.1 Mit Migrationspolitik auf Armut und Umbruchsituationen reagieren

Eine Mehrheit der Menschen, die derzeit aus wenig entwickelten Staaten nach Deutschland beziehungsweise in die EU wollen, sind keine „Flüchtlinge“, sondern potenzielle Arbeitskräfte: Eine Mehrheit der Menschen, die als sogenannte „Flüchtlinge“ den Weg aus Afrika nach Europa suchen, sind tatsächlich Arbeitsmigrant(inn)en. Laut einer Studie von Caritas international⁹⁴ geben nur zwei Prozent der befragten Auswanderer(innen) aus Afrika

an, sich vor politischer Verfolgung schützen zu wollen. Ihr selbst formuliertes Ziel ist es, für einen gewissen Zeitraum in der EU zu arbeiten. Das Gleiche galt für die Mehrheit der Migrant(inn)en, die in Folge der Umbrüche in Tunesien, Ägypten und Libyen Anfang 2011 den Weg nach Europa suchten. Nur ein geringer Teil ist ohne Rückkehrperspektive auf der Flucht, die Mehrheit will befristet in der EU arbeiten. Erstere gilt es zu schützen – was im konkreten Fall eine Aufnahme in Europa bedeuten kann. Letztere benötigen einen offenen Umgang mit ihrem Anliegen. Sie kommen teilweise illegal nach Deutschland, weil ihnen die legalen Wege verschlossen sind.

Auch um auf derartige Umbruchsituation reagieren zu können und Transformations- oder Übergangsphasen von Staaten zu überbrücken, müssen Wege der temporären Migration entwickelt werden. Dies verbessert die Situation der Migrant(inn)en. Abhängig von den jeweiligen Bedingungen kann dies auch zur Stabilisierung der Herkunftsländer beitragen.⁹⁵

3.2 Positive Wirkungen von Migration durch geeignete Maßnahmen stärken

Eine wichtige Folge von Migration sind die Geldüberweisungen der Migrant(inn)en in die Herkunftsstaaten. Das Volumen wird auf weltweit über 300 Milliarden Dollar geschätzt.⁹⁶ Die Wirkung dieser Überweisungen auf die Herkunftsländer wird unterschiedlich bewertet. Sie würden nicht hinreichend zur Entwicklung beitragen und fließen zu oft in den Konsum. Diese Kritik übersieht allerdings, dass es sich hier um private Gelder handelt und auch ein Beitrag zur Sicherung und Verbesserung des Lebensstandards der zurückgebliebenen Angehörigen ein positiver Effekt ist. Weitere Kritikpunkte sind die Inflationsgefahr und die Verstärkung sozialer Ungleichheit. Diese Risiken sollten ernst genommen und durch Unterstützung der wirtschaftlichen Dynamik in den Herkunftsländern bekämpft werden.⁹⁷

Neben den Geldtransfers gibt es die so genannten „social remittances“: eine Form

des Wissenstransfers. Es lässt sich beispielsweise beobachten, dass Migration Bildungsanreize im Herkunftsland schafft, weil deutlich wird, dass Bildung Migrationschancen verbessert. Sie kann zu größerer sozialer Durchlässigkeit in den Herkunftsstaaten führen, zu einem Transfer von Erfahrung und Wissen sowie zu einem achtsameren Umgang mit Fragen von Gesundheit und Hygiene. Diese Wirkungen dürfen nicht überschätzt, sollten aber gleichwohl unterstützt werden.

Die positiven Effekte der Migration wie Geldüberweisungen und „social remittances“ ließen sich schon allein dadurch stärken, dass mehr Zuwanderung aus ärmeren Ländern zugelassen würde.⁹⁸

Geld ins Heimatland auf formellen Wegen zu überweisen ist teuer und kostet in vielen Fällen zwischen 10 und 13 Prozent des überwiesenen Betrags. Gerade Überweisungen von – oft dringend gebrauchten – kleinen Beträgen lohnen sich aufgrund dieses Wertverlustes kaum.⁹⁹ Deshalb sollten die Möglichkeiten für Geldüberweisungen erleichtert und verbilligt werden.

Entwicklungspolitisches Engagement von Migrant(inn)en beziehungsweise von Zusammenschlüssen von Migrant(inn)en (die Diaspora) sollten unterstützt werden. Zu beachten ist dabei, dass Migrant(inn)en selbst über ihre eigenen Aktivitäten bestimmen. Das bedeutet, sich von staatlicher Seite auf deren Unterstützung zu beschränken und nicht zu versuchen, diese Aktivitäten fremdzubestimmen. Auch durch die Zusammenarbeit von Migrant(inn)en mit erfahrenen Praktiker(inne)n der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich positive Effekte erreichen. Weiter ist darauf zu achten, dass nicht indirekt in interne Konflikte eingegriffen wird oder gewachsene Hilfestrukturen gefährdet werden.

3.3 Migrationsoptionen und die Sorge vor Braindrain nicht gegeneinander ausspielen

Die deutsche und die EU-Migrationspolitik versuchen bei der Zuwanderungskontrolle schon in den Herkunfts- und Transit-

ländern anzusetzen.¹⁰⁰ Das führt dazu, dass in einigen Ländern das Recht auf Auswanderung beschränkt wird. Hinzu kommt die Sorge vor Abwanderung von gut qualifizierten Arbeitskräften („Braindrain“), die in einigen Ländern dazu führt, dass Personen das Recht zur Auswanderung verweigert wird.

Wie differenziert die Frage des „Braindrain“ zu betrachten ist, zeigen beispielsweise die Gesundheitsberufe. Sie werden regelmäßig als ein Bereich angeführt, in dem nicht nur Deutschland Fachkräftemangel hat und an Zuwanderung interessiert ist. Ein wachsender Anteil der Ärzte und Pflegekräfte in entwickelten Ländern wie den USA und den Staaten der EU kommt mittlerweile aus weniger entwickelten Ländern.¹⁰¹ Immer wieder wird deshalb gefordert, zumindest aus Entwicklungsländern überhaupt kein Gesundheitspersonal oder zumindest keine Ärzte anzuwerben. Diese Forderung übersieht aber, dass in manchen dieser Länder auch ausgebildetes Personal keine Arbeit findet und dass oft eine derartige Ausbildung überhaupt nur aufgenommen wird, um migrieren zu können. In diesen Fällen brächte es keine Verbesserung für das Gesundheitssystem des Herkunftslandes, wenn dieses Personal nicht im Ausland arbeiten würde.¹⁰² Es müssen vielmehr das individuelle Freizügigkeitsrecht der (potenziellen) Migrant(inn)en geachtet und ihre Rechte geschützt und entsprechend dem WHO-Verhaltenskodex für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften von 2010¹⁰³ durch Zusammenarbeit der Zielländer mit den Herkunftsländern deren Gesundheitssysteme verbessert werden.

Der Deutsche Caritasverband lehnt – auch in Erinnerung an die deutsch-deutsche Geschichte – alle Versuche ab, das anerkannte Menschenrecht auf Auswanderung einzuschränken. Vielmehr müssen in den Herkunftsländern Anreize geschaffen werden, damit die Personen bleiben oder/und nach einem Auslandsaufenthalt auch zurückkehren. Um den durch Abwanderung entstehenden Problemen

von Herkunftsstaaten gerecht zu werden, sollten diese Länder deswegen dabei unterstützt werden, sich trotz oder sogar durch Abwanderung wirtschaftlich und gesellschaftlich weiterzuentwickeln und so die Zukunftsperspektiven für die jeweilige Bevölkerung zu verbessern.

4. Die Chancen temporärer Migration nutzen

Bis zu einem gewissen Grad kann der Angst vor „Braindrain“ durch temporäre Migration begegnet werden, da hier eine Rückkehr zumindest Teil des Konzeptes ist. Ob das wirklich funktioniert, hängt allerdings von der Ausgestaltung ab. Wichtig ist unter anderem, dass die Arbeitskräfte fair behandelt und bezahlt werden und dass ein mehrfacher Wechsel zwischen Herkunfts- und Zielstaat möglich ist.

Unter dem Stichwort „zirkuläre Migration“ werden derzeit unterschiedliche Zuwanderungskonzepte behandelt. Eine Gemeinsamkeit ist, dass immer auf temporäre Migration gezielt wird:

- „Programme zirkulärer Migration“, wie sie auch die EU-Kommission vorschlägt¹⁰⁴ (oben S. 13), werden derzeit verstärkt als Instrument der Entwicklungspolitik diskutiert.¹⁰⁵ Diese Programme stoßen auch deshalb auf Resonanz in der Politik, weil das Thema Migration positiv verknüpft wird und scheinbar alle gewinnen: Deutschland, der Herkunftsstaat und die Migrant(inn)en selbst. Allerdings unterliegen diese Programme derart engen Voraussetzungen, dass ein Großteil der Herkunftsländer ausgeschlossen wäre, die besonders auf Entwicklungspolitik angewiesen sind. Andererseits würde nur eine äußerst geringe Zahl von Migrant(inn)en (im Gespräch sind circa 1000 p.a.) davon profitieren. Auch für die meisten Arbeitgeber sind diese Programme in der Regel zeitlich zu eng konzipiert und zu stark auf die Rückkehrbereitschaft der potenziellen Arbeitnehmer fokussiert.
- Man kann unter zirkulärer Migration einfach nur Zuwanderung für einen

begrenzten Zeitraum mit Wiederkehroption verstehen – also letztlich ein Modell, das in Deutschland bei Saisonarbeit oder bei der Beschäftigung von Spezialitätenköchen oder Haushaltshilfen bereits verwirklicht ist. Diese Personengruppen können befristet in Deutschland arbeiten und, wenn sie fristgerecht ausgereist sind, zu einem späteren Zeitpunkt erneut einreisen. Diese Möglichkeiten sollten nach Meinung des Deutschen Caritasverbandes ausgeweitet werden, weil sich gerade hierdurch die Chance bietet, den Druck zur illegalen Migration zu mindern und auch weniger gut qualifizierten Migrant(inn)en Zugänge zur legalen Arbeitsmigration zu eröffnen.

5. Migrant(inn)en als Expert(inn)en in eigener Sache anerkennen

Viele Migrant(inn)en aus Osteuropa, aber auch aus Afrika wünschen sich die Möglichkeit der temporären Migration. Das aktuelle Migrationsgeschehen weltweit ist entsprechend von zeitlich befristeter Zuwanderung geprägt. Nach einer Studie der Caritas Ukraine von 2009 hatten 80 Prozent der befragten, bereits migrierten Ukrainer(innen) die Absicht, bald zurückzukehren. Wegen der schlechten wirtschaftlichen Lage und wegen der Probleme bei Reisen, die sich aus dem oft illegalen Aufenthalt ergeben, korrespondiert diese Absicht allerdings nicht mit den tatsächlichen Rückkehrer(innen)-Zahlen.¹⁰⁶ Nach der bereits erwähnten Studie von Caritas international¹⁰⁷ wollten 91 Prozent der Befragten nur für eine begrenzte Zeit ins Ausland. In der Vergangenheit hatten von circa 14 Millionen sogenannten Gastarbeiter(inne)n circa 12,5 Millionen Deutschland bis 1973 wieder verlassen. Auch wenn in der sogenannten „Gastarbeiterära“ aus temporärer Zuwanderung dauerhafte Einwanderung wurde, ist temporäre Zuwanderung insgesamt eine gewünschte und erfolgreiche Option.

Wesentlich für die Ausgestaltung einer humanen und fairen Migrationspolitik ist

es, Migrant(inn)en nicht als Objekte, sondern als Subjekte zu betrachten. Das heißt insbesondere, sie mit ihren persönlichen Interessen und Wünschen ernst zu nehmen und folglich Zuwanderungsformen möglichst variabel zu halten. Weiter müssen bei Veränderungen in der Lebenslage flexible Lösungen, also gegebenenfalls ein Wechsel der Aufenthaltstitels oder eine Aufenthaltsverfestigung, möglich sein.

6. Migration steuern – nicht verhindern

6.1 Zuwanderungsregeln müssen einfach, transparent und diskriminierungsfrei sein

Die deutschen Regelungen zur Arbeitsmigration haben einen Grad an Komplexität erreicht, den nur noch ausgewiesene Fachleute durchdringen. Potenzielle Arbeitgeber sind damit oft ebenso überfordert wie potenzielle ausländische Arbeitnehmer(innen). Obwohl es sich um ein Verfahren im „One-Stop-Government“ (Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis müssen nicht getrennt beantragt werden) handeln soll, sind die Strukturen schwerfällig, und die Verfahren dauern oft sehr lang. Es gibt zwar Bemühungen der BA und vieler Kommunen, die Situation zu verbessern. Allerdings können sie nur an den Symptomen arbeiten, nicht aber die Grundlagen ändern. Es müssen daher, insbesondere auch im Interesse der Arbeitgeberseite und der in der Wirtschaft oft notwendigen Flexibilität, Regelungen entwickelt werden, die einfache und schnelle Verfahren ermöglichen. Derzeit wird auf aktuelle Bedarfe des Arbeitsmarktes durch immer neue Detail-Regelungen für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen reagiert, wodurch die rechtlichen Rahmenbedingungen fortwährend noch unübersichtlicher werden. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sollte vor diesem Hintergrund das Zuwanderungsrecht grundsätzlich überarbeitet werden. Ziel muss ein einfaches, transparentes und flexibles System sein. Dabei kann auf das vorhandene Recht zurückgegriffen werden (siehe Punkt 6.2). →

Weder die Menschenrechte noch das Grundgesetz verlangen eine Gleichbehandlung von eigenen und fremden Staatsangehörigen in allen Lebenslagen und mit Blick auf alle Rechte. Ein differenzierendes Zuwanderungsrecht ist deshalb zulässig. Das sektorenspezifische und durch häufige Neuregelungen sehr ausdifferenzierte deutsche Recht birgt aber das Risiko unterschiedlicher Behandlung auch bei gleichen Voraussetzungen. So gibt es beispielsweise für Ingenieure mittlerweile vier Aufenthaltstitel mit und ohne Vorrangprüfung, die sich unter anderem darin unterscheiden, ob sie in der Forschung arbeiten oder in der freien Wirtschaft und wo sie studiert haben.

Es kann sinnvoll sein und ist nach Meinung des Deutschen Caritasverbandes auch kein unzulässiger Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot, wenn, wie bisher, neben individuellen auch generalisierende Regelungen bestehen. Gerade bei temporärer Zuwanderung kann das Verfahren etwa durch Abkommen mit Herkunftsstaaten gestrafft und vereinfacht werden. Derartige Abkommen dürfen allerdings nicht zu einem generellen Ausschluss bestimmter Gruppen, Religionen oder Herkunftsregionen führen. Zulässig ist es, entsprechend den unterschiedlichen Bedarfen des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte zu differenzieren. Der Wahrung der Würde dieser Menschen und ihrer Rechte muss dabei aber immer besondere Sorgfalt und Aufmerksamkeit gewidmet werden – gerade weil sie in der schwächeren „Verhandlungsposition“ sind (siehe ausführlich unter Punkt 3.6.3.2).

6.2 Lösungen im vorhandenen System sind möglich

6.2.1 Aufenthaltsrecht straffen und vereinfachen

Im Folgenden wird ein System skizziert, das sich in das AufenthG einfügt und gleichzeitig wesentlich einfacher und flexibler ist als das geltende Recht.

Eingeflossen ist die Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für

Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.¹⁰⁸

- Grundlage des neuen Modells ist die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die für alle Branchen und Qualifizierungsstufen erteilt werden kann.

- In der Regel kann diese Aufenthaltserlaubnis verlängert werden und mündet in die Niederlassungserlaubnis oder die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG.

- In einer Verordnung kann festgelegt werden, bei welchen Tätigkeiten ein Daueraufenthalt regelmäßig nicht vorgesehen ist (zum Beispiel Saisonarbeit, zirkuläre Migration). Es kann auch vorgesehen werden, dass der Zugang zu diesen Tätigkeiten nur auf Basis zwischenstaatlicher Abkommen möglich ist.

- Die Vorrangprüfung bei einer Anwerbung aus dem Ausland wird generell beibehalten. In einer Verordnung kann, angepasst an die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, festgelegt werden, für welche Branchen auf die Vorrangprüfung verzichtet wird.

- Sofern eine Vorrangprüfung notwendig ist, gilt:

- Die Prüfung, ob vorrangige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, beschränkt sich auf den regionalen Arbeitsmarkt.

- Die Zustimmung kann nur versagt werden, wenn vorrangige Arbeitnehmer auch tatsächlich zur Verfügung stehen – also geeignet und gewillt sind.

- Ist das Zustimmungsverfahren nicht innerhalb einer Frist von einem Monat abgeschlossen, gilt die Zustimmung als erteilt.

- Wie bisher ist bei einer Weiterbildung keine Vorrangprüfung mehr nötig.

- Erfordern EU-Richtlinien wie die Forscher-Richtlinie oder die Blue-Card-Richtlinie¹⁰⁹ Abweichungen von den

allgemeinen Regeln, sind sie auf das Notwendige zu begrenzen.

- Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit erlöschen bei allen Berufsgruppen nicht bei längerer Abwesenheit. § 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG wird entsprechend geändert.

- Um den Zugang zu Informationen zu erleichtern, werden diese mehrsprachig zur Verfügung gestellt. Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) könnte zu einer mehrsprachigen Online-Plattform mit Beratungsfunktion ausgebaut werden.

6.2.2 Arbeitsmarktspezifische Problemlagen durch arbeitsmarktspezifische Maßnahmen lösen

Ein Mehr an Zuwanderung darf nicht dazu genutzt werden, Errungenschaften wie Arbeitnehmerrechte und Sozialstandards zu unterlaufen. Aufgabe der Politik ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die gewährleisten, dass die Rechte und Bedürfnisse der Einheimischen und der Migrant(in)en gewahrt sowie ethische und menschenrechtliche Standards beachtet werden. Das Zuwanderungsrecht kann dabei kein Mittel sein, strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes zu lösen. Prekäre Beschäftigungsverhältnisse, die teilweise Nutzung der Leiharbeit zur Umgehung von tariflichen Standards und Niedrigstlöhne in bestimmten Tätigkeitsfeldern sind Probleme, die den Arbeitsmarkt unabhängig von migrationspolitischen Fragen betreffen. Es gibt aber das migrationspezifische Problem, dass im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit entsandte Arbeitskräfte nicht den vollen Arbeitnehmerschutz genießen. Hier und bei der grenzüberschreitenden Leiharbeit sind Einfallstore für Niedriglöhne und es herrscht Druck auf Sozialstandards. Da diese Problematiken aus der europarechtlich garantierten Dienstleistungsfreiheit erwachsen, lassen sie sich durch nationales Zuwanderungsrecht nicht lösen.

Die einzelfallbezogene Prüfung der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen, wie sie das Ausländerrecht derzeit vor-

sieht, bietet einerseits Schutz vor Niedriglöhnen und dem Druck auf Sozialstandards und ist insoweit im Interesse des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte. Sie ist aber kein geeignetes Mittel, allgemeine Arbeitsmarktprobleme zu lösen. Die Arbeitsmarktprüfung ist eine bürokratische Verfahrensverzögerung und belastet Arbeitgeber(innen) und ausländischer Arbeitnehmer(innen), ohne dass eigenes Fehlverhalten vorausging.

Die Durchsetzung von Sozialstandards, Arbeitnehmerrechten und angemessener Entlohnung sollte nicht durch das Zuwanderungsrecht, sondern von den Sozialpartnern und durch Information und Unterstützung auch der Arbeitskräfte aus dem Ausland befördert werden. Besonders für die zunehmende Zahl entsandter Arbeitskräfte und Leiharbeiter(innen) müssen zumindest die Mindeststandards gesichert werden. Zum Schutz vor Lohn- und Sozialdumping sollte sich die Kontrolle deshalb nicht daran orientieren, ob eine ausländische Arbeitskraft eingestellt wird, sondern es sollte generell in Branchen, die für schwierige Arbeitsverhältnisse bekannt sind, mehr kontrolliert werden.

6.3 Bildungsaufenthalte und Freiwilligendienste als Sprungbrett nutzen

Ausländer(innen), die sich bereits als Schüler(innen), Student(inn)en, Au-pairs oder Teilnehmer(innen) am FSJ in Deutschland aufhalten, haben vielfältige Potenziale und Ressourcen zu bieten. Sie haben Kenntnisse über Deutschland gesammelt und beherrschen zumeist die deutsche Sprache. Sie sollten einwanderungspolitisch daher bevorzugt behandelt werden.

Die letzten Gesetzesänderungen zugunsten von Absolvent(inn)en deutscher Hochschulen oder einer beruflichen Ausbildung sind zu begrüßen. Die Frist zur Arbeitsplatzsuche sollte aber für beide Gruppen einheitlich auf zwei Jahre verlängert werden. Weiter sollte diesen Absolvent(inn)en deutscher Hochschulen der Bezug von Sozialleistungen (zumindest befristet) für die Zeit der Arbeitssuche ermöglicht werden.

Auch die Möglichkeiten von Schüler(inne)n, Au-pairs und Teilnehmer(inne)n am FSJ, in einen anderen Aufenthaltstitel zu wechseln, sollten verbessert werden. Es sollte zumindest möglich sein, das Verfahren etwa für einen Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums oder der Aufnahme einer Berufstätigkeit (einschließlich Ausbildung im dualen System) bereits während des Aufenthalts in Deutschland durchzuführen, ohne dass eine Ausreise ins Heimatland verlangt wird.

7. Transparente, faire und menschenrechtskonforme Rahmenbedingungen schaffen

Wesentlich für die Ausgestaltung einer fairen Migrationspolitik ist es, die Interessen und die Rechte von Migrant(inn)en zu achten. Das bedeutet unter anderem, dass verlässliche und transparente Zugangsverfahren geschaffen werden müssen. Grundsätzliche Standards wie das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, Zugang zu sozialen Leistungen, zu Bildung und Weiterbildung und zu medizinischer Versorgung sind zu gewährleisten.

Auch bei einem nur temporären Aufenthalt darf es nicht zu einem Ausschluss der Familienzusammenführung kommen. Die Entscheidung, wo und wie das Familienleben von Migrant(inn)en gestaltet wird, muss selbstbestimmt möglich sein. Um negative Folgen für die Familien möglichst gering zu halten, muss über Wege der Unterstützung transnationaler Familienformen nachgedacht werden.

Weiter darf es keine absolute Festlegung auf einen temporären Aufenthalt geben. Es muss vielmehr je nach Lebenssituation und Bedarf auch ein dauerhafter Aufenthalt möglich sein.

7.1 Generelle Vorgaben

- Migrant(inn)en haben Zugang zu Beratung und Information.
- Es gibt verlässliche und transparente Verfahren,
 - die Rechtssicherheit bieten.
 - die Zugänge zu Rechtsschutz garantieren.

- Der zeitliche, finanzielle und bürokratische Aufwand für Visa-Verfahren muss reduziert werden.
- Sofern zwischenstaatliche Vereinbarungen geschlossen werden, müssen diese auch die Rechte der Migrant(inn)en garantieren. Es ist darauf zu achten, dass sie nicht als Instrument der Auswanderungskontrolle missbraucht werden.
- Menschenrechtliche Standards sind für alle Migrant(inn)en unabhängig vom konkreten Aufenthaltsrecht garantiert. Das bedeutet insbesondere:
 - Gleichbehandlung mit Blick auf die Arbeitsbedingungen, insbesondere gleicher Lohn für gleiche Arbeit;
 - Beachtung der Geschlechtergerechtigkeit;
 - Vereinigungsfreiheit;
 - Zugang zu sozialen Leistungen;
 - Zugang zu Bildung und Weiterbildung;
 - Zugang zu medizinischer Versorgung.
- Der Nachzug der Ehegatten ist unabhängig vom Nachweis deutscher Sprachkenntnisse, das Gleiche gilt für alle Kinder unter 18 Jahren. Nach der Einreise besteht Zugang zu Integrationskursen.
- Auch zum Schutz vor Ausbeutung darf das Aufenthaltsrecht nicht an einen konkreten Arbeitsplatz gekoppelt sein.
- Arbeitslosigkeit führt nicht automatisch zum Verlust des Aufenthaltsrechts.
 - Ein Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach SGB II kann für die Zeit der Arbeitssuche ausgeschlossen werden, sofern nicht ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nach SGB III vorrangig ist.
 - Sofern die Sozialhilfe nicht übermäßig in Anspruch genommen wird, ist die Inanspruchnahme von Leistungen allein kein Grund zur Aufenthaltsbeendigung.
- Erworbene Ansprüche aus der Sozialversicherung sind ohne komplexe Verfahren exportierbar. Zwischenstaatliche Anwerbevereinbarungen sichern die leichte Exportierbarkeit dieser Leistungen. →

7.2 Temporäre Zuwanderung

Bei Zuwanderungsformen, die regelmäßig nur mit temporärem Aufenthalt vorgesehen sind, kann in einigen Punkten von den generellen Vorgaben abgewichen werden. Dabei müssen immer die besondere Verletzlichkeit dieser Personen aufgrund des Fehlens familiärer und sozialer Kontakte in Deutschland und ihre Würde geachtet werden.

- Mehrfache Wanderung wird als Regelfall angesehen und entsprechend ermöglicht (zum Beispiel Saisonarbeit).
- Es darf keine absolute Festlegung auf die zeitliche Befristung geben. Insbesondere bei Veränderungen im Herkunftsland, die zu Schutzbedarf führen, oder der individuellen Lebenssituation muss der Wechsel zu einem dauerhaften Aufenthalt möglich sein.
- Es gibt ein Recht auf Familienzusammenführung.
- Es besteht ein Zugang zu Eingliederungsangeboten, insbesondere zu Sprachkursen.
- Es besteht ein Zugang zu sozialen Leistungen. Sofern Sozialhilfe nicht übermäßig in Anspruch genommen wird, ist die Inanspruchnahme einzelner Leistungen kein Grund zur Aufenthaltsbeendigung. Ein Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes entsteht nicht.
- Wird der Aufenthalt auf Zeiten der Erwerbstätigkeit beschränkt und führt Arbeitslosigkeit zwingend zur Ausreise, wird mit der Arbeitslosenversicherung ein Risiko abgesichert, das nicht eintreten kann. Es sollte über Regelungen nachgedacht werden wie zum Beispiel die Erstattung des Arbeitnehmeranteils bei der Ausreise oder die Möglichkeit, Arbeitslosengeld aus der deutschen Versicherung im Ausland zu beziehen.

8. Punktesystem als Chance

Ein Punktesystem¹¹⁰ ist kein migrationspolitisches Allheilmittel und keine zwingende Voraussetzung gesteuerter Zuwanderung.¹¹¹ Für die Einführung eines Punktesystems spricht, dass es ein starkes

Signal für einen Paradigmenwechsel in der arbeitsmarktbezogenen Migrationspolitik wäre, weil deutlich würde, dass Arbeitskräftezuwanderung gewünscht ist. Ein weiterer Vorteil wäre, dass wegen der Kontingentierbarkeit und der klaren Auswahlkriterien die Arbeitskräftezuwanderung für alle Seiten berechenbarer würde.

Anders als viele Länder, die das Punktesystem anwenden, hat Deutschland ein gut ausgebautes Sozialsystem, zu dem im Grundsatz alle Bewohner(innen) Deutschlands Zugang haben. Da die Zuwanderung im Punktesystem ohne ein bereits bestehendes Arbeitsverhältnis erfolgt, erwächst daraus die Frage, ob von Anfang an ein gleichberechtigter Zugang zu Sozialleistungen gewährt wird. Da auch eine Beschränkung des Punktesystems auf Mangelberufe keine Arbeitsplatzgarantie gibt, muss insbesondere geregelt werden, wie der Lebensunterhalt während der Arbeitssuche gesichert wird. Wird verlangt, dass dies aus eigenen Mitteln geschieht¹¹², dürfte das Punktesystem für junge Zuwanderer(innen), die noch kein Vermögen erworben haben, wenig interessant sein.

Aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes birgt das Punktesystem letztlich mehr Vor- als Nachteile. Mit Blick auf den demografischen Wandel sollte die Migrationspolitik neben den bereits eingeführten nachfragebasierten Instrumenten auch über ein angebotsbasiertes Modell verfügen. Es sollte daher ein neuer Anlauf genommen werden, ein Punktesystem zu konzipieren und zu erproben.

9. Willkommenskultur aufbauen

Dass Deutschland ein Einwanderungsland ist, wird mittlerweile in Politik und Gesellschaft weitestgehend akzeptiert. Die langen Jahre der Verleugnung dieser Tatsache haben aber dazu geführt, dass Deutschland keine „Einwanderungskultur“ hat. Solange Einwanderung als etwas Belastendes wahrgenommen wurde, wurden Einwanderer(innen) auch nicht willkommen geheißen. Entsprechend passen sich Politik, Institutionen und Strukturen nur lang-

sam an die gewachsene Vielfalt an. Das gilt es zu ändern.

Eine sachliche und verlässliche Migrationspolitik kann auch dazu beitragen, die Integrationsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung und die Zuwanderungsbereitschaft der Migrant(inn)en zu fördern.

Um für Zuwanderer(innen) attraktiv zu sein, bedarf es nicht nur einer Umgestaltung des Zuwanderungsrechts. Mindestens ebenso wichtig, wenn nicht sogar noch wichtiger, ist eine Öffnung der Gesellschaft für Zuwanderung und Zugewanderte:

- Integrationsdebatten müssen versachlicht und Migrant(inn)en in ihrer Vielfalt anerkannt werden.
 - Es darf Migrant(inn)en nicht signalisiert werden, dass ihre Familienangehörigen hier nicht willkommen sind.
 - Integrationshilfen sollten als Angebot verstanden werden.
 - Ausländerbehörden dürfen sich nicht vorrangig als Sicherheitsbehörde verstehen, sondern als interkulturell geöffnetes Dienstleistungsangebot.
 - Das kommunale Ausländerwahlrecht muss eingeführt und die Einbürgerung unter Hinnahme der Mehrstaatlichkeit erleichtert werden.
 - Das Thema Antidiskriminierung muss als wichtiges Thema in der täglichen Praxis wahrgenommen und politisch angemessen unterstützt werden.
 - Und vor allem muss ein Klima für ein echtes Miteinander geschaffen werden.
- Die Debatte über die Willkommenskultur kann einen Paradigmenwechsel in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik versinnbildlichen. Eine Willkommenskultur ist kein Maßnahmenplan für neue Einwanderer(innen), damit diese sich möglichst schnell einfinden und eingliedern. Sie richtet sich auch nicht nur an hochqualifizierte Migrant(inn)en. Sie fragt vielmehr danach, was die hiesige Gesellschaft zu bieten hat, was sie attraktiv macht. Die Willkommenskultur, die der Deutsche Caritasverband meint, signalisiert vielmehr, dass in Deutschland schon lange hier lebende Menschen genauso will-

kommen sind wie die Menschen, die jetzt erst zuziehen. Willkommenskultur meint, dass das Klima geprägt ist von Wertschätzung und Respekt und es ermöglicht, den Blick für das Verbindende zu öffnen und ein Gefühl für das Gemeinsame zu entwickeln. So wird es unabhängig von der Herkunft und der Dauer des Aufenthaltes möglich, sich in Deutschland willkommen zu fühlen.

Anmerkungen

1. Die Eckpunkte zur Arbeitskräftemigration wurden vom Vorstand des Deutschen Caritasverbandes am 31.7.2012 verabschiedet.
2. Die vorliegende Langfassung mit Hintergründen und Erläuterungen wurde am 3.9.2012 durch Prof. Dr. Georg Cemer, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, freigegeben.
3. Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948.
4. Art. 1 Abs. 2 Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 19.12.1966.
5. DEUTSCHER CARITASVERBAND: *Miteinander leben – Perspektiven des Deutschen Caritasverbandes zur Migrations- und Integrationspolitik*. Freiburg 2008, S. 56.
6. Beim Punktesystem handelt es sich um ein Zuwanderungsverfahren, in dem nach Festlegung eines Kontingents Zuwanderer(innen) auch ohne feste Aussicht auf eine Arbeitsstelle einwandern dürfen, sofern sie bestimmte Kriterien erfüllen, für die Punkte vergeben werden.
7. *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ vom 4.7.2001, Zusammenfassung, S. 3.
8. Diverse Beispiele sind zu finden bei: BRENKE, Karl: *Fachkräftemangel kurzfristig noch nicht in Sicht*. In: *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 46/2010, S. 2.
9. www.spiegel.de/thema/fachkraeftemangel/; IAB Kurzbericht 9/2010: *Diskurswechsel – Von der Massenarbeitslosigkeit zum Fachkräftemangel*.
10. Beispielhaft für den Disput: BRENKE, Karl, a. a. O., S. 2ff.; ZIMMERMANN, Klaus F.: *Deutsch-*

land braucht auf Dauer Fachkräfte – auch durch Zuwanderung. In: *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 46/2010, S. 28; <http://de.wikipedia.org/wiki/Fachkr%C3%A4ftemangel>

11. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR) (Hrsg.): *Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer*. Berlin, 2011, S. 22.
12. OECD: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2009*; DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN (Hrsg.): *Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien*. Bericht der Weltkommission für internationale Migration 2005, Deutsche Ausgabe, Berlin, 2006; Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN): www.menschliche-entwicklung-staerken.de/wanderung_wohland-entwicklung.html
13. Siehe die Zweckbestimmung in § 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).
14. www.bmi.bund.de, „Aktuelles & Presse“, „Archiv“, „Pressemittelungen“, 16.7.2008: *Aktionsprogramm der Bundesregierung – Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland*.
15. *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*, 17. Legislaturperiode, RNr. 704ff.; www.liberal.de/Koalition-wird-Fachkraefte-Zuwanderung-neu-regeln/6868c11701i1p69/index.html
16. Vgl. Antwort der Bundesregierung, *Fakten und Position der Bundesregierung zum sogenannten Fachkräftemangel*, BT-Drs. 17/4784, S. 3.
17. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): *Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung*, Berlin, Juni 2011, S. 32; www.bmas.de, „Themen“, „Schwerpunkte“, „Fachkräftesicherung“, „Fachkräfte gewinnen – Wohlstand sichern“ (22.6.2011).
18. Ebd., S. 32 ff.
19. *Wachstum stärken, Haushalt konsolidieren*. Fünfjahresprogramm der Bundesregierung, 7.11.2011: www.bundesregierung.de, „Nachrichten“, „Artikel“. Siehe auch Punkt 1.1.: *Informationen zu § 19 AufenthG*.
20. KNA-Meldung vom 13.11.2011: *Einigung zum Zuzug ausländischer Fachkräfte hinfällig*.
21. *Pressemittelung des Bundeswirtschaftsministeriums vom 7.12.2011: Einstieg in ein*

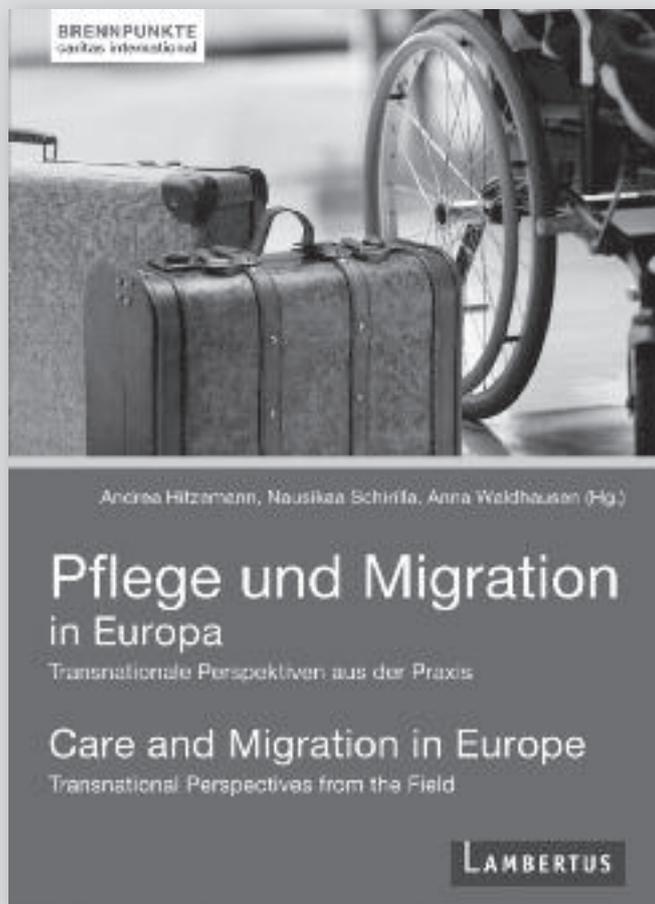
System der gesteuerten Zuwanderung von Fachkräften, www.bmwi.de/BMWi/Navigation/ausbildung-und-beruf,did=460686.html

22. BT-Drs. 17/8682.
23. Ebd., S. 15.
24. SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 31. Noch 2007 lehnte laut einer Forsa-Umfrage im Auftrag des „Stern“ eine knappe Mehrheit der Bundesbürger die Zuwanderung von Hochqualifizierten ab: www.stern.de/wirtschaft/arbeit-karriere/arbeit/fachkraefte-die-maer-vom-mangel-592324.html
25. *Mitteilung zur Migration*, Brüssel, den 4.5.2011, KOM(2011) 248 endgültig.
26. *Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum* (Art. 28 ff. EWR-Abk), vgl. § 12 FreizügG/EU.
27. *Freizügigkeitsabkommen zwischen der EG und der Schweiz vom 21.6.1999*.
28. KNA-Meldung vom 13.11.2011: *Einigung zum Zuzug ausländischer Fachkräfte hinfällig*.
29. *Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012*, Art. 1 Nr. 9, BGBl. I Nr. 24, S. 1226.
30. RAT DER EUROPÄISCHEN UNION: *Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl*. Brüssel, den 24. September 2008, S. 4.
31. *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger* (2010/C 115/01), *Abl. EU* C 115 vom 4.5.2010; *Mitteilung der Kommission zur Migration* (KOM(2011) 248 endgültig), Brüssel, den 4.5.2011.
32. *Mitteilung der Kommission „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“*, KOM(2007) 248 endgültig.
33. UNHCR *Global Trends 2010*. Genf, 2011, S. 13 f.
34. Quelle: OECD: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2009*, S. 30.
35. OECD (Hrsg.): *Internationaler Migrationsausblick: SOPEMI 2011*. Deutsche Zusammenfassung. Paris, 2011.
36. FOLLMAR-OTTO, Petra: *Temporäre Arbeitsmigration in die EU*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.). Berlin, 2007, S. 5 m. w. N.
37. *Die Gesamtzahl variiert leicht*: STATISTISCHES

- BUNDESAMT: Fachserie 1 Reihe 2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2010 – Ausländische Bevölkerung – Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. Erschienen am 31. März 2011, korrigiert am 4.4.2011, S. 23.
38. Ebd., S. 56.
39. BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (BAMF) (Hrsg.): Das Bundesamt in Zahlen 2011. Nürnberg, 2012, S. 74.
40. Vgl. ebd.; STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 1 Reihe 2, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2010 – Ausländische Bevölkerung – Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, a. a. O., S. 104 und S. 128; Migrationsbericht 2009 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, S. 269 ff.; BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (BAMF) (Hrsg.): Das Bundesamt in Zahlen 2011, a. a. O., S. 76 ff.
41. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen, Berichtsjahr 2010. Nürnberg, 4.3.2011, S. 22; BT-Drs. 17/9907.
42. SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 39.
43. BAMF: Das Bundesamt in Zahlen 2011, a. a. O., S. 80.
44. Ebd., S. 84.
45. Wanderungsmonitor des BAMF: www.bamf.de, „Infotek“, „Statistiken“, „Wanderungsmonitor“ (Stand 8.11.2011).
46. Vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 67; BAMF, a. a. O., S. 86.
47. STATISTISCHES BUNDESAMT/WZB (Hrsg.): Datenreport 2011. Bonn, 2011, S. 64.
48. Die Zahl umfasst Erststudium, weiterführende Studiengänge und Promotionsstudium. Für 2010 liegen noch keine Zahlen vor. Die Zahlen von 2009 des Statistischen Bundesamtes und des DAAD variieren leicht. Wenn sich der Trend der letzten Jahre fortsetzt, dürften sie 2010 etwas höher als 2009 – also über 27.000 – liegen. Vgl. Bildungsbericht 2010, Tab. F5-4web: Erstabsolventinnen und -absolventen für die Jahre 1997 und 2000 bis 2008 nach in- und ausländischer Herkunft (www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=8408); Deutscher Akademischer Austauschdienst, DAAD: www.wissenschaftswelt-offen.de/daten/3/1/7
49. BT-Drs. 17/4784, S. 29.
50. Migrationsbericht 2009 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, S. 166.
51. Migrationsbericht 2009, S. 161, 174; SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 19f.
52. Migrationsbericht 2009, S. 13.
53. STATISTISCHES BUNDESAMT: Pressemitteilung Nr. 255 vom 25.7.2012.
54. Migrationsbericht 2009, S. 170 f.
55. Migrationsbericht 2010 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2010), S. 155 ff.; Migrationsbericht 2009, S. 173; SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 42.
56. Migrationsbericht 2010, S. 11.
57. OECD: Pressemitteilung vom 27.6.2012, OECD-Migrationsausblick: Migration nach Deutschland gegen den OECD-Trend deutlich gestiegen.
58. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (BA) (Hrsg.): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland. Nürnberg, 2011, S. 6; BA: Geschäftsbericht 2011, S. 29.
59. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin, Juni 2011, S. 12; BT-Drs. 17/4784, S. 5 f.
60. ERDMANN, Vera; SEYDA, Susanne: Fachkräfte sichern – Engpassanalyse (Stand März 2012), Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.). Berlin, 2012, S. 1.
61. www.arbeitsagentur.de/nn_27030/zentraler-Content/Pressemeldungen/2011/Presse-11-072.html
62. INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT: Ingenieurmonitor: Der Arbeitsmarkt für Ingenieure im November 2011; ERDMANN, Vera; SEYDA, Susanne: Fachkräfte sichern – Engpassanalyse, a. a. O., S. 4; ZIMMERMANN, Klaus F.: Deutschland braucht auf Dauer Fachkräfte – auch durch Zuwanderung, a. a. O., S. 28.
63. ERDMANN, Vera; SEYDA, Susanne: Fachkräfte sichern – Engpassanalyse, a. a. O., S. 1, 5.
64. HELMRICH, Robert; ŽIKA, Gerd: BIBB-IAB-Projektionen unter: www.bibb.de/de/56363.htm
65. BRENKE, Karl, a. a. O., S. 2 f.; SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 48; BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, a. a. O., S. 6.
66. BRENKE, Karl, a. a. O., S. 16.
67. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): Arbeitsmarktberichterstattung: Gesundheits- und Pflegeberufe in Deutschland. Nürnberg 2010, S. 8.
68. STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.): Demografischer Wandel in Deutschland Heft 2. Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern. Ausgabe 2008.
69. Bundesagentur für Arbeit (BA), Arbeitsmarktberichterstattung: Gesundheits- und Pflegeberufe in Deutschland, Nürnberg 2011.
70. ROBERT KOCH INSTITUT/STATISTISCHES BUNDESAMT: Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Themenheft 46 – Beschäftigte im Gesundheitswesen, Ergänzende Wertetabellen zu den Abbildungen, Stand: Juni 2009, S. 31.
71. VERBAND KATHOLISCHER ALTENHILFE IN DEUTSCHLAND (Hrsg.): Zuwanderung und Personalmangel in der Pflege. Freiburg; Berlin, Juli 2011; Debatte um Zuwanderung von Pflegekräften, KNA-Meldung vom 2.8.2011.
72. Focus Migration, Kurzdossier Nr. 7/2007: Abwanderung und Anwerbung von Fachkräften im Gesundheitswesen; KINGMA, Mireille: Krankenschwestern weltweit auf Wanderschaft. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.). Berlin, 2010.
73. OGNJANOVA, Diana: Warum migrieren Pflegekräfte? In: DBFK-Aktuell, Die Schwester Der Pfleger 4/2011, S. 372 ff.
74. BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, a. a. O., S. 6.
75. STATISTISCHES BUNDESAMT: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern. Heft 1. Wiesbaden, 2011, S. 6.
76. Ebd., S. 18.
77. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Fachkräftesicherung – Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung. Berlin, Juni 2011, S. 10; BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland, a. a. O., S. 7.
78. PROGNOSE AG: Arbeitslandschaft 2030 – Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Basel, 2009, S. 54, 57.

- 79.** BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): *Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland*, a. a. O., S. 7ff.; SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 47.
- 80.** Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948.
- 81.** Art. 1 Abs. 2 Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 19.12.1966.
- 82.** DEUTSCHER CARITASVERBAND: *Miteinander leben – Perspektiven des Deutschen Caritasverbandes zur Migrations- und Integrationspolitik*. Freiburg, 2008, S. 56.
- 83.** HEIMBÜCHEL, Karen; LORZ, Oliver: *Temporary Immigration Visas*, RWTH Aachen University 2007, S. 12ff., SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 23f.
- 84.** Vgl. DEUTSCHER CARITASVERBAND: *Miteinander leben*, a. a. O., S. 56 f.; SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 22.
- 85.** Vgl. SVR, S. 22.
- 86.** DEUTSCHER CARITASVERBAND: *Miteinander leben*, a. a. O., S. 15.
- 87.** *Leitbild des Deutschen Caritasverbandes* vom 6.5.1997, S. 6 Rn. 12.
- 88.** *Ebd.*, Rn. 6.
- 89.** BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.): *Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland*, Monatsbericht Dezember und das Jahr 2011, S. 15.
- 90.** *Ebd.*, S. 16.
- 91.** BRÜCKER, Herbert; JAHN, Elke J.: *Einheimische Arbeitskräfte gewinnen durch Zuwanderung*. IAB-Kurzbericht 26/2010; SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 28.
- 92.** *Weitere Informationen:* www.ida.caritas.de; www.invia.caritas.de; www.caritas.de
- 93.** DEUTSCHER CARITASVERBAND: *Miteinander leben*, a. a. O., S. 48.
- 94.** *Unveröffentlichte Studie von Caritas international von Ende 2006 zur Wanderung aus dem Sub-Sahara-Raum: Befragt wurden 3278 Personen aus dem Sub-Sahara-Raum auf der Durchreise in Nouadhibou (Mauretanien) und Agadez (Niger) sowie in Mali und Senegal (jeweils mehrere Orte). In Mali wur-*
- den auch Einheimische nach einem möglichen Migrationswunsch befragt.*
- 95.** *Migranten aus Libyen und Tunesien brauchen Hilfe – Caritas-Präsident warnt vor Instrumentalisierung der Flüchtlingsfrage. Pressemeldung des Deutschen Caritasverbandes vom 10.4.2011.*
- 96.** RATHA, Dilip: *Hilfe für die Heimat – Rücküberweisungen ergänzen Entwicklungshilfe*. In: *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, IP September/Oktober 2011.
- 97.** *Zur Debatte:* SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 208 ff.
- 98.** CARITAS INTERNATIONAL: *Migration unterstützt Armutsbekämpfung*, Pressemeldung vom 1.10.2009.
- 99.** www.kfw-entwicklungsbank.de/ebank/DE_Home/Themen/Migration/Bedeutung_fuer_Entwicklung_und_Armutsminderung/index.jsp (Stand: Juni 2012).
- 100.** *Das Stockholmer Programm – ein offenes und sicheres Europa (2010/C 115/01)*, Amtsblatt der Europäischen Union C 115/1, S. 28 f.; *Mitteilung der Kommission zur Migration, Brüssel, den 4.5.2011, KOM(2011) 248 endgültig*, S. 17 ff. (19).
- 101.** SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR), a. a. O., S. 211f.
- 102.** www.who.int/mediacentre/factsheets/fs301/en/
- 103.** *Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel* vom 21.5.2010.
- 104.** *Mitteilung der Kommission „Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“*, KOM(2007) 248 endgültig.
- 105.** SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION (SVR) (Hrsg.): *Tripel-Win oder Nullsummenspiel? Chancen, Grenzen und Zukunftsperspektiven für Programme zirkulärer Migration*. SVR-Info 3, September 2011.
- 106.** CARITAS UKRAINE (Hrsg.): *Ukrainian labour migration in Europe*. Lviv, 2009, S. 47.
- 107.** *Unveröffentlichte Studie von Caritas international von Ende 2006 zur Wanderung aus dem Sub-Sahara-Raum.*
- 108.** *Abl. EU v. 23.12.2011 L 343/1.*
- 109.** *Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung*, *Abl. EU v. 18.6.2009 L 155/17.*
- 110.** *Beim Punktesystem handelt es sich um ein Zuwanderungsverfahren, in dem nach Festlegung eines Kontingents Zuwanderer auch ohne feste Aussicht auf eine Arbeitsstelle einwandern dürfen, sofern sie bestimmte Kriterien erfüllen, für die Punkte vergeben werden.*
- 111.** *Zur möglichen Ausgestaltung: IZA-Research Report No. 35, Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland (erstellt für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr)*, Juni 2011.
- 112.** *So der Vorschlag der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung: Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften*. Berlin 2011, S. 79.

Pflegemigration



Durch den Personalmangel arbeiten immer mehr Frauen aus Osteuropa in westeuropäischen Haushalten für einen meist geringen Lohn in der Pflege. Welche Folgen hat das aber für die Familien der Frauen, die in den Herkunftsländern zurückbleiben?

Das Buch thematisiert diese sehr konkreten Facetten der Globalisierung und betrachtet das Thema Pflegemigration fächer- und länderübergreifend.

Andrea Hitzemann, Nausikaa Schirilla, Anna Waldhausen (Hg.)

Pflege und Migration in Europa Care and Migration in Europe

Transnationale Perspektiven aus der Praxis
Transnational Perspectives from the Field

2012, 232 Seiten, kartoniert, € 18,00

ISBN 978-3-7841-2067-6

DER HERAUSGEBER

Mitarbeiter(innen) von Caritasverbänden und
Wissenschaftler(innen) aus Mittel- und (Süd)Osteuropa.

JETZT BESTELLEN!

Tel. 0761/36825-0
Fax 0761/36825-33
www.lambertus.de

