





Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung

Diakonie für Menschen zwischen Ländern und Kulturen



Inhalt

	3	Leitlinien	Arbeitsmigration und Entwicklung	Kurzfassung
--	---	------------	---	-------------

- 5 Einführung
- 6 Politische Betrachtungen und Einschätzungen
- 6 Gerechtigkeit weltweit
- 7 Migration weltweit
- 8 Wechselwirkungen von Migration und wirtschaftlicher Entwicklung
- 10 Soziale und kulturelle Wirkungen
- 10 Migrationspolitik der Europäischen Union
- 12 Perspektiven der Gestaltung von Zuwanderung nach Deutschland
- 12 Aufklärungsbedarf über die Wirkung von Einwanderung auf die Sozialsysteme
- 13 Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf
- 14 Grenzüberschreitende Mobilität und Ausländerrecht
- 15 Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung

Leitmotive, Begründungen, Möglichkeiten der Umsetzung

- 25 Ausblick
- 26 Quellennachweis
- 29 Projektgruppe
- 31 Impressum

Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung

Kurzfassung

In Deutschland und anderen europäischen Ländern werden Konzeptionen und Instrumente für die gezielte Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten erwogen. In der Diskussion werden auch entwicklungspolitische Begründungen angeführt. Die Diakonie bringt dazu die folgenden Leitlinien

- 1. Migration und Mobilität gehören zur Menschheitsgeschichte. Zu allen Zeiten war ein Teil der Weltbevölkerung auf Wanderschaft.
 - Von Anbeginn ist die Menschheitsgeschichte geprägt von Wanderungsbewegungen. Dies hat bis in das biblische Verständnis des Menschen als ein nur auf Zeit Beheimateter hineingewirkt. Die unterschiedlichen Migrationserfahrungen der Menschen prägen die vielfältigen biblischen Überlieferungen: Flucht und Exil, Wanderung um Hungersnot zu entkommen, Familiengründung und Heimkehr zur Familie, Neugierde und Abenteuerlust, der Ruf zum Aufbruch und zur Verkündigung. In der Geschichte sind viele Neuerungen und Entwicklungen ohne Migration nicht denkbar. Das gilt für Kunst und Kultur, Architektur, aber auch die Bewältigung von Naturkatastrophen, Kriegen und Konflikten.
- 2. Migrationspolitik muss die Menschen als Träger unveräußerlicher Rechte in den Mittelpunkt stellen.

Nach christlichem Verständnis sind alle Menschen als Geschöpfe Gottes mit einer besonderen Würde und daraus abgeleiteten Menschenrechten ausgestattet. Migrantinnen und Migranten verfolgen ihre eigenen Lebenspläne, Hoffnungen und Ziele. Sie haben einen Anspruch darauf, ihre Migrationsprozesse in erster Linie selbst zu gestalten. Wo Menschenrechte gewährleistet, garantiert und geschützt werden, wird Entwicklung ermöglicht.

3. Das Recht auf Freizügigkeit beinhaltet das Recht zu bleiben und das Recht zu gehen.

Migration ist ein möglicher Weg der individuellen Anpassung des Menschen an sich ändernde Lebensbedingungen und damit Ausdruck des Strebens nach Freiheit und Selbstbestimmung. Ein Ziel des Einsatzes für internationale Gerechtigkeit und Freiheit ist daher, Menschen zu selbstbestimmter Migration zu befähigen und zugleich den Zwang zu mindern, das eigene Lebensumfeld verlassen zu müssen.

4. Die Diakonie begleitet Migrantinnen und Migranten in Notlagen und unterstützt sie bei der Wahrnehmung ihrer Interessen.

Die Diakonie berät und unterstützt Menschen, die Orientierung und Unterstützung benötigen, oder die in Notlagen und Krisensituationen geraten sind. Sie fördert die Teilhabe und Teilnahme von Migranten und Migrantinnen und pflegt Programme des internationalen Austausches und der Begegnung. Gemäß ihrem Auftrag engagiert sich die Diakonie für den Schutz von Flüchtlingen sowohl im Inland wie im Ausland. Sie bringt ihr Wissen und ihre Erfahrungen in die deutsche und die EU-Migrationspolitik ein.

Wo Migranten positive Entwicklungsprozesse in ihren Herkunftsländern anstoßen und fördern, soll ihnen Unterstützung zuteil werden.

Internationale Migration ist eine wichtige Dimension menschlicher Entwicklung in Bereichen wie Wirtschaft, Soziales und Kultur. Sowohl in Herkunftsländern als auch in Zielländern kann sie als Antrieb für Wachstum und Entwicklung fungieren. Viele Migrantinnen und Migranten tragen mit den beträchtlichen Überweisungen ihrer Ersparnisse oder mit ihren bei der Rückwanderung mitgebrachten Erfahrungen und Qualifikationen zu den Potenzialen

wirtschaftlicher Entwicklung der Herkunftsländer bei. Diasporaorganisationen setzen mit hohem Engagement vielfältige Entwicklungsprojekte um. Diese Leistungen sollen gewürdigt und nachhaltig unterstützt werden.

- 6. Anwerbestrategien wirtschaftlich starker Länder dürfen nicht zu Lasten der Herkunftsländer gehen. Wenn wirtschaftlich starke Länder Ärzte, Pflegepersonal oder andere Fachkräfte aus dem Ausland anwerben, um Bildungs- und Ausbildungskosten oder Gehaltskosten zu sparen und dabei Engpässe in den Herkunftsländern entstehen ("Brain Drain"), bedarf es entwicklungsfördernder Maßnahmen, die dem Verlust von Arbeitskräften und ihrem Know-how entgegensteuern, oder die Abwerbung muss vermieden werden. Die Anwerbeländer sollten einem Fachkräftemangel durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen in den betroffenen Berufen begegnen und diese damit für den deutschen Arbeitsmarkt attraktiver machen oder Maßnahmen ergreifen, die die Störungen in den Herkunftsländern ausgleichen.
- 7. In unserer Einwanderungsgesellschaft sind Menschen aus anderen Ländern willkommen, sowohl zeitlich befristet als auch mit einer Perspektive der dauerhaften Bleibe und Integration in die Gesellschaft.

Da nicht jede Migration auf Dauer angelegt ist, kann eine zunächst befristete Aufenthaltsgenehmigung ein sinnvolles Regulierungsinstrument sein. Nach einigen Jahren müssen aber das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf Familienleben nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention Vorrang vor den Regulierungsinteressen erhalten, zumal in solch einem Zeitraum Beziehungen zwischen Menschen wachsen, die einen hohen gesellschaftlichen Wert bedeuten. Die – überwiegend positiven – Erfahrungen mit der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union können zur Erprobung großzügigerer Regeln ermutigen.

- 8. Migrationspolitik ist daran auszurichten, dass Migration sehr oft nicht einmalig und dauerhaft, sondern mehrfach, zeitlich befristet und wiederholt abläuft.
 - Migration ist heute in der globalisierten Welt vielfältiger geworden und hat an Geschwindigkeit gewonnen. Der globale Austausch von Waren, Dienstleistungen und Arbeitskraft ist in vielen Bereichen wie etwa bei Saisonarbeitern oder Erntehelfern Realität. Bei der Ausgestaltung legaler Migration ist grundsätzlich Mut zu mehr Freizügigkeit geboten, wie eine regulative Gelassenheit walten zu lassen und Zugänge, Rückgänge und Wiederzugänge zu erleichtern.
- 9. Die internationalen Arbeitsstandards, die Migrantinnen und Migranten wie auch eingesessenen Arbeitnehmenden Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch bieten, müssen ratifiziert und vollständig umgesetzt werden. Aufgrund der durch internationale Konventionen geregelten Standards dürfen Migranten nicht schlechter als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Ziellandes gestellt werden. Die Einhaltung dieser Standards ist unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewährleisten: gleiche Arbeit, gleicher Lohn. Damit können wiederum die Arbeitsplätze der ansässigen Bevölkerung geschützt werden.
- 10. Als Arbeitgeberin setzt sich die Diakonie für gleiche Bedingungen und Chancen am Arbeitsplatz ein, sie sind entscheidend für das Zusammenleben in Vielfalt und dienen der Erfüllung ihres spezifischen Auftrags in der Gesellschaft. Diese Zielsetzung ist sowohl in Arbeitsrechtsregelungen und deren Umsetzung wie auch bei der Personalgewinnung und -entwicklung zu berücksichtigen. Im Rahmen der interkulturellen Öffnung der diakonischen Einrichtungen soll insbesondere darauf geachtet werden, dass Bewerbungen von geeigneten Migrantinnen und Migranten angemessen berücksichtigt werden.

Einführung

In Deutschland und anderen Ländern Europas werden Konzeptionen und Instrumente für die gezielte Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittstaaten erwogen. In der Diskussion werden auch entwicklungspolitische Begründungen angeführt. Eine Projektgruppe hat mit dem Auftrag, dazu "Leitlinien für die Arbeitskräftezuwanderung nach Deutschland und die Auswirkungen und Potenziale für Entwicklung in den Herkunftsländern" zu entwickeln, diesen Diakonie Text erarbeitet.

Die Leitlinien fordern dazu auf, die Rechte der Migrantinnen und Migranten in den Blickpunkt zu rücken, die Belange der Herkunftsländer dabei aber einzubeziehen. In den Leitlinien geht es um Migration aus Drittstaaten, nicht aus EU-Ländern (Veröffentlichungen der Diakonie hierzu siehe Quellenverzeichnis). Die internationale Migration wird das in Gründung befindliche Evangelische Werk für Diakonie und Entwicklung beschäftigen.

Den Leitlinien ging ein mehrjähriger Konsultationsprozess von Diakonie Bundesverband, Brot für die Welt, der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und der Kommission der Kirchen für Migranten in Europa (CCME) voraus. Die Konferenz der Referentinnen und Referenten für Migration und Integration, Flucht und Asyl in den Gliedkirchen der EKD und ihren Werken (KMIFA) hatte dafür eine initiierende Funktion. In Hannover, Hamburg und Berlin fanden Workshops unter Beteiligung des Evangelischen Entwicklungsdiensts und anderer kirchlicher und nichtkirchlicher Migrations- und Entwicklungsfachleute statt, um gemeinsame Perspektiven auf die Zusammenhänge von Migration und Entwicklung zu entwickeln.

Die Leitlinien richten sich als Diskussionsbeitrag an politische Entscheidungsträger sowie an die Untergliederungen und Mitglieder des eigenen Verbands. Sie betreffen nicht nur die kirchlich-diakonische Migrations- und Entwicklungsarbeit, sondern auch die Funktion von Diakonie als Arbeitgeberin. Es werden Fragen beantwortet, welcher Bedarf an Einwanderung besteht, welche Regelungen zum Schutz der Migranten erforderlich sind und welche Faktoren sowohl für den Arbeitsmarkt in Deutschland als auch in Bezug auf die Folgewirkungen von Migration in den Herkunftsländern zu berücksichtigen sind. Die Leitlinien enthalten Aussagen darüber, welche menschenrechtlichen Maßstäbe an die Aufnahme und die Aufenthaltsbedingungen zu legen sind und ob Arbeitskräftezuwanderung überhaupt nach utilitaristischen Kriterien reglementiert werden darf.

Allgemeine Betrachtungen und Einschätzungen zu Gerechtigkeit und Migration weltweit bilden den Einstieg in das Thema. Dabei werden zunächst die Grundmuster internationaler Migration und ihre Wechselwirkungen mit Entwicklungsprozessen betrachtet. Daran schließen sich Bewertungen der Migrationspolitik der Europäischen Union und Deutschlands an. Es folgen die Leitlinien, die jeweils von einer kurzen Erläuterung sowie einer Darstellung der Möglichkeiten zur Umsetzung flankiert werden.



Workshop Kirchliche Migrations- und Entwicklungsarbeit 2009 in Hannover mit ökumenischen Partnern Foto: Brot für die Welt

Politische Betrachtungen und Einschätzungen

Gerechtigkeit weltweit

Alle Menschen haben das Recht, jedes Land, einschließlich ihres eigenen, zu verlassen und in ihr Land zurückzukehren (Art. 13 Abs. 2 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte). Da ist es zunächst schwer verständlich, dass in der Erklärung andererseits kein Recht auf Einreise in ein anderes Land festgeschrieben wurde. Es würde jedoch eine nicht akzeptable Einschränkung des nationalstaatlichen Souveränitätsprinzips darstellen, wenn Staaten verpflichtet wären, (Arbeits-) Migranten unreguliert in ihr Territorium einreisen zu lassen. Eine gewichtige Ausnahme davon bildet allerdings die Genfer Flüchtlingskonvention, in der sich Staaten verpflichten,

Zielregionen internationaler Migranten
Gesamtzahl: 215,8 Mio.

3%

9%

33%

27%

28%

Europa Asien Amerika Afrika Ozeanien

Zahlen: World Bank Development Prospekts Group's Bilateral Migration Matrix data (2010)

besonders Schutzbedürftige an ihren Grenzen nicht zurückzuweisen, sondern ihnen Schutz und Sicherheit zu gewähren.

Damit Menschen ihr Recht auf Ausreise wahrnehmen können, sind sie entweder auf einen Zielstaat angewiesen, der ihre Einreise unterstützt oder sie zumindest zulässt. Andernfalls sind diese Menschen gezwungen, risikoreiche, informelle Wege zu wählen, um ihr Ziel zu erreichen. Dafür begeben sie sich oftmals in die Hände von kriminellen Schleusern und nehmen teilweise lebensgefährliche Fluchtwege wie Überfahrten über das Mittelmeer in Kauf.

Die Unterschiede in Entwicklungschancen und Arbeitsmöglichkeiten bestimmen zu großen Teilen das internationale Migrationsgeschehen. Das Motiv, in Ländern mit besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen Arbeit zu suchen, ist verständlich und grundsätzlich legitim. Gut ausgebildete Arbeitskräfte können ihre Kenntnisse im Herkunftsland unter Umständen nicht anwenden, Arbeitsuchende finden keine Beschäftigung oder keine ausreichende Bezahlung. Mangelnde rechtsstaatliche Strukturen oder der fehlende Zugang zu Gesundheit und Bildung schüren den Wunsch nach Ausreise. Obwohl Migranten sie nicht zu verantworten haben, dienen diese Umstände den Zielländern als Rechtfertigung, ihnen eine legale Einreise zu verweigern oder ihnen einen Ausweg aus der Illegalität mit ihren ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen zu verwehren.

Ebenso fragwürdig erscheint eine auf Abschottung ausgerichtete Politik vor dem Hintergrund ungleicher Rechte. Menschen aus OECD-Staaten genießen nahezu uneingeschränkte Reisefreiheit und dürfen als Touristen die Welt bereisen, während mobilitätswillige Bürger aus Entwicklungsländern von den Industrieländern unter den Generalverdacht der dauerhaften Einwanderung gestellt werden und für eine eventuelle Reisegenehmigung eine positive Rückkehrprognose aufweisen müssen.

Dem Prinzip der Gleichheit aller Menschen wird dadurch Unrecht getan, dass sich extreme Armut und Wohlstand durch die Grenzen zwischen Staaten mit einem enormen Machtgefälle gegenüberstehen. Um Ausgrenzung zu unterbinden, müssten die Grenzen durchlässiger werden. Wenn Menschen keine Alternative sehen, sich aus Armut und Notsituationen zu befreien, dann muss Migration als legale Überlebensstrategie möglich sein. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass es nicht die ärmsten Menschen sind, die sich entscheiden auszuwandern, da sie nicht über die notwendigen Mittel, sozialen Beziehungen, Bildungserfordernisse und gesundheitlichen Voraussetzungen verfügen, die der Neuaufbau einer Existenz in der Fremde erfordert.

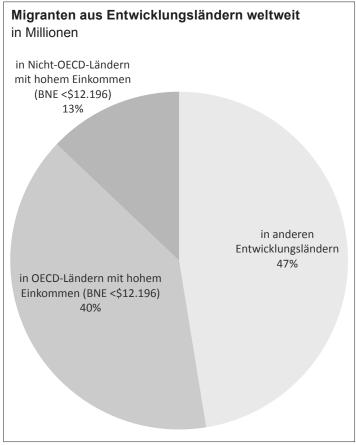
Aufgrund der zunehmenden zwischenstaatlichen und internationalen Abhängigkeiten und globalen Vernetzung sind zwischenstaatliche Vereinbarungen zur Gestaltung von Migration notwendig, die die Interessen aller berücksichtigen.

Migration weltweit

Die Internationale Organisation für Migration schätzt die Zahl der Migrantinnen und Migranten 2010 auf 214 Millionen weltweit. Das entspricht 3 Prozent der Weltbevölkerung¹. Arbeitsmigranten und ihre Familienmitglieder machen etwa 90 Prozent aller Migranten aus. Nur sieben bis acht Prozent aller Personen, die sich für längere Zeit im Ausland aufhalten, sind anerkannte Flüchtlinge oder Asylsuchende.² Der Anteil der Frauen ist mittlerweile fast genauso hoch wie der der Männer.3

Migration ist ein globales Phänomen und konzentriert sich keinesfalls auf Europa. Jährlich kommen allein aus den asiatischen Staaten etwa 1,3 Millionen "neue" internationale Migranten. Diese Zahl entspricht zwar lediglich 0,3 Prozent der asiatischen Bevölkerung, aber der Anteil dieser Gruppe am globalen Migrationsgeschehen ist enorm.4 Die meisten dieser Migranten wandern innerhalb von Asien bzw. in die Golf-Staaten und nicht nach Europa.

Etwa die Hälfte aller Migranten aus Entwicklungsländern wandert in andere Entwicklungsländer, zumeist in der Nach-



Quelle: Dilip Ratha und William Shaw: South-South migration and remittances, World Bank Working Paper No. 102, Washington DC 2007 S.5

barschaft gelegene.⁵ Die Industrieländer sind den Statistiken zufolge nur in jedem dritten Fall das Ziel.

2005 benannte die Global Commission on International Migration drei hauptsächliche Ursachen für Migration: Entwicklung, Demographie und Demokratie.

Migration ist häufig die Antwort auf den Wunsch nach höherem Einkommen und besseren Chancen, die eigenen Fähigkeiten und Kenntnisse anzuwenden, die im Ausland mög-

¹ International Organization for Migration (Hrsg.): Communicating Effectively World Migration Report 2011, Geneva 2011, S. 49

² International Labour Office (Hrsg.): International labour migration, A rights-based approach, Geneva 2010, S. 2

³ International Labour Office (Hrsg.): International labour migration, A rights-based approach, Geneva 2010, S. 26 f.

⁴ IOM Independent Network of Labour Migration and Integration Experts (LINET) Anna Platonova und Guiliana Urso: Recent Migration from the Colombo Process Countries to the European Union, www.labourmigration.eu/research/reports/articles, abgerufen am 19.4.2012

⁵ Dilip Ratha und William Shaw: South-South migration and remittances, World Bank Working Paper No. 102, Washington DC 2007 S. 14

licherweise stärker nachgefragt sind als im Herkunftsland. Gleichzeitig ist Migration auch das Ergebnis von extremen Lebensbelastungen und -bedrohungen. Sie ist als Anpassung an gescheiterte Entwicklung im Herkunftsland zu verstehen. Ungerechte Ressourcenverteilung, verstärkt durch rasante Urbanisierungsprozesse und den Mangel an Arbeitsmöglichkeiten, Naturkatastrophen, die Folgen des Klimawandels, Ernährungsunsicherheit, Hungersnöte und gewaltsame Konflikte lassen vielen Menschen keine andere Wahl, als ihr Heimatland zu verlassen.

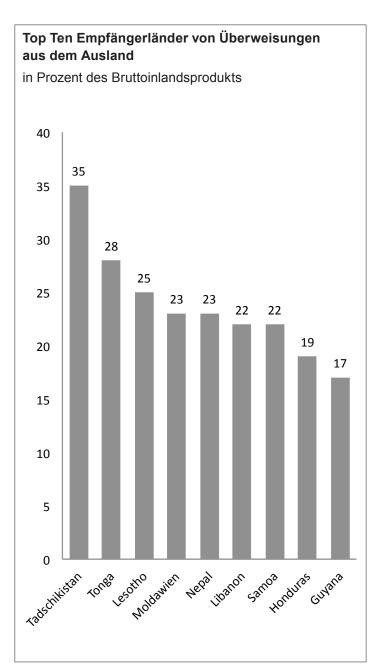
Einen Flüchtling definiert das Völkerrecht als eine Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann.

Die international bestehenden Disparitäten hinsichtlich Einkommen, Wohlstand, der Geltung von Menschenrechten und Sicherheit werden auch Push-Faktoren genannt. In den europäischen Einwanderungsstaaten werden diejenigen, die durch Auswanderung einen Weg aus Armut und Unfreiheit suchen, abschätzig als Wirtschaftsflüchtlinge bezeichnet und im Mediendiskurs als lästige Bedrohung wahrgenommen. Den Zuwanderern wird unterstellt, das Wohlfahrtssystem auszunutzen.

Die Nachfrage nach gut ausgebildeten, hochqualifizierten Personen wächst weltweit. Aber auch weniger qualifizierte Erwerbssuchende aus Ländern mit schwächer entwickelter Wirtschaftsstruktur folgen der Nachfrage aus Staaten mit boomenden Wirtschaftszweigen. Arbeitskräfte werden stark im Bau- und Industriesektor (zum Beispiel aus Indien, Sri Lanka oder den Philippinen in den Arabischen Emiraten) und in der Landwirtschaft (zum Beispiel aus Marokko und Kolumbien in Spanien) nachgefragt.

Wechselwirkungen von Migration und wirtschaftlicher Entwicklung

Migration ist eine wichtige Einflussgröße für nationale, regionale und internationale Politikfelder wie Wirtschaft, Soziales und Kultur. Sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industriestaaten kann sie als Antrieb für Wachstum und Entwicklung fungieren.



Quelle: Worldbank (Hrsg.): Migration and Remittances Factbook 2011, Washington DC

In Zielländern tragen Migrantinnen und Migranten zur Verjüngung und Stärkung der volkswirtschaftlichen Arbeitskraft bei. Sie fördern Unternehmertum und unterstützen mit ihren Beiträgen die Systeme sozialer Sicherheit und Wohlfahrt. In den Herkunftsländern werden die positiven Effekte vor allem mit den Geldsendungen der Ausgewanderten verbunden. Auch der Transfer von Investitionen, Technologie und Wissen von Migrantinnen und Migranten, die nach einem Auslandsaufenthalt in ihre Heimatländer zurückkehren, kann positive Entwicklungseffekte erzeugen.

Die Auslandsüberweisungen⁶, welche Migrantinnen und Migranten an die zurückgebliebenen Familienmitglieder und Verwandten vornehmen, werden überwiegend für bessere Wohnsituationen, Lebensmittel und Konsum genutzt. Betrugen diese Zahlungen in die Entwicklungsländer 1990 geschätzt etwa 60 Mrd. US-Dollar, sind sie 2008 auf 328 Mrd. gestiegen und danach trotz der Wirtschaftskrise nur geringfügig gesunken.7 Damit sind Überweisungen aus dem Ausland zu einer der wichtigsten Devisenquellen geworden. Längst betragen sie ein Vielfaches der offiziellen Entwicklungshilfe. Sie fließen im Gegensatz zu Direktinvestitionen sehr regelmäßig.

Für viele Familien in den Herkunftsländern sind Überweisungen aus dem Ausland zur primären Einkommensquelle geworden. Die Angehörigen in der Diaspora fühlen sich den Zurückgelassenen stark verpflichtet - gerade auch, weil diese oftmals für das Startkapital und die Reise in die Fremde aufgekommen sind.

Die Wirkung dieser Zahlungen auf die ökonomische Situation in den Herkunftsländern ist schwer zu ermessen. So profitieren auch Geldinstitute, die oftmals hohe Gebühren für die Überweisungen erheben. Wo ein formelles Bankensystem nicht zur Verfügung steht oder zu unsicher oder teuer ist, gelangen Geldströme über informelle Wege in die Zielregionen.

Die Wechselwirkungen mit der lokalen Ökonomie sind komplex. Es kann beispielsweise zu einem nachteiligen Effekt kommen, wenn der Zufluss an Devisen und ein gesteigerter Konsum zu steigenden Preisen etwa für Lebensmittel oder zu einer unbeabsichtigten Aufwertung der Landeswährung führen. Nicht immer senden die Angehörigen in der Diaspora Geldwerte in das Heimatland, sondern Sachgüter, die im Heimatland teurer oder qualitativ minderwertiger angeboten werden. Darunter leiden zuweilen die Märkte in den Herkunftsländern. Umgekehrt ist zu beobachten, dass Migrantinnen und Migranten im Ausland verstärkt Produkte aus den Herkunftsländern nachfragen und somit dort den Export ankurbeln.

Stehen die Mittel aus den Überweisungen dauerhaft und reichlich genug zur Verfügung und sind die dringendsten Konsumbedürfnisse gestillt, ist die Finanzierung von Schulund Weiterbildung der Kinder und verbesserte Gesundheitsversorgung möglich. Gelder aus der Diaspora werden dann auch in die soziale Infrastruktur der Herkunftsregionen investiert oder fördern lokale Unternehmerstrukturen.

Schließlich kann sich Migration positiv auf Arbeitsmarkt und Löhne eines Herkunftslandes auswirken. In Pakistan etwa hat die Auswanderung in die Golfstaaten zu einem Anstieg der Löhne für qualifizierte Bauarbeiter und vermutlich auch für ungelernte Arbeitskräfte im Baugewerbe und in der Landwirtschaft geführt.8

Dass die Abwanderung von Arbeitskräften und der damit einhergehende Verlust von Know-how grundsätzlich negative Auswirkungen für die Herkunftsländer hat (so genannter "Brain Drain"), lässt sich weder bestätigen noch widerlegen. Die Herkunftsländer sind je nach Branche unterschiedlich stark betroffen. Es wird angenommen, dass 56 Prozent der gut ausgebildeten Migranten und Migrantinnen in den Ländern der OECD ursprünglich aus Entwicklungsländern stammen. Ende der Neunzigerjahre wurde angenommen, dass in den Industrieländern ca. 400.000 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Ingenieure und Ingenieurinnen aus Entwicklungsländern arbeiteten, während in diesen Ländern selbst 1,2 Millionen dieser Gruppen verblieben. Nach Angaben der Weltbank haben die kleineren karibischen Staaten sogar 60 Prozent ihrer Hochqualifizierten durch Abwanderung verloren. Staaten drohen hohe Verluste, wenn sie in Bildung und Ausbildung ihrer Bürger investieren, diese dann aber ins Ausland abwandern. Die Weltgesundheitsorganisation weist regelmäßig auf den dramatischen Fachkräftemangel im Gesundheitssektor verschiedener Entwicklungsländer hin. Sie verzeichnet einen Mangel an medizinischem Personal in 57 Staaten. 36 davon gehören zu Afrika südlich der Sahara. Gesundheitspersonal aus Ghana oder Jamaika befindet sich zu über der Hälfte im Ausland.

Eine Abwanderung von Fachkräften und Akademikern, die in ihren Ländern keine ihrer Ausbildung entsprechende Erwerbsmöglichkeit finden, schmälert die Potenziale der Herkunftsländer dagegen nicht grundsätzlich, sondern entlastet den Arbeitsmarkt und kann ihnen sogar nützlich sein.

Viele Migrantinnen und Migranten kehren nach einer gewissen Zeit in ihre Herkunftsländer zurück und kompensieren den "Brain Drain", wenn die Rückkehrer ihren Qualifikationen nach beschäftigt werden können. Unter Umständen entstehen dadurch sogar Gewinne gegenüber der Situation vor der Abwanderung ("Brain Gain"). Die Wirkungen sind mit den vorhandenen Statistiken empirisch allerdings nur schwer

⁶ Darunter ist der Fluss von Geldern der Arbeitsmigrantinnen und -migranten an ihre Angehörigen in den Herkunftsländern zu verstehen.

⁷ Worldbank (Hrsg.): Migration and Remittances Factbook 2011, Washington DC 2011

⁸ International Labour Office (Hrsg.): International labour migration, A rights-based approach, Geneva 2010

nachweisbar. Ob die Rückkehr zur Entwicklung des Herkunftslandes beiträgt, hängt von den Umständen ab. Veränderte Voraussetzungen im Herkunftsland, seien es ein verbessertes Wirtschaftsklima oder Fortschritte in der Rechtsstaatlichkeit, spielen eine erhebliche Rolle. Wenn die Rückkehrenden genug Kapital angespart oder Kenntnisse gewonnen haben, die für den heimischen Arbeitsmarkt benötigt werden, scheinen die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Neustart gegeben. Es zeichnet sich als klare Tendenz ab, dass eine freiwillige Rückkehr weitaus mehr zu Entwicklung beiträgt als das erzwungene Ende eines Auslandsaufenthalts.

Soziale und kulturelle Wirkungen

Den Überweisungen aus dem Ausland stehen die sozialen Kosten gegenüber, die die zurückgebliebenen Eltern, Partner oder Kinder zu tragen haben. Aufgrund ökonomischer Not sehen sich zunehmend auch beide Elternteile gezwungen, ihre Kinder zurückzulassen. Die Fürsorge wird dann an Großeltern oder andere Verwandte übertragen. Oft gibt es kein soziales Gefüge, das die Rolle der Eltern angemessen ersetzen kann. Kinder sind sich dann selbst überlassen. Ähnlich stellt sich die Situation für pflegebedürftige Angehörige dar: Manchmal können Migranten und Migrantinnen Dritte für die Pflege und Fürsorgedienstleistungen anstellen – der Ertrag der Auslandsüberweisungen wird dann durch diese zusätzlichen Aufwendungen reduziert.

Für einige Staaten Osteuropas lassen sich hohe Scheidungsraten als Folge von Migration feststellen. Aus manchen Regionen wandern besonders viele junge Frauen oder Männer ab, was zu einem Rückgang von Familienneugründungen führt.

Frauen sind besonders vielen Hindernissen und Gefahren ausgesetzt. Dennoch ist in den meisten Entwicklungsländern die Zahl der migrierenden Frauen nahezu genau so hoch wie die der Männer. Oft sind sie im häuslichen Sektor tätig. Dort sind sie quasi unsichtbar, und die Einhaltung der Arbeitsschutzgesetze ist schwer zu kontrollieren. Sie werden leicht Opfer von Missbrauch und Ausbeutung.9

Es bedeutet einen enormen Aufwand, sich auf eine neue Umgebung mit einer anderen Kultur einzulassen, vor allem beim Aufbau und der Pflege sozialer Beziehungen im Zielland. Identitätsstiftende Traditionen und Bräuche gewinnen eine neue Bedeutung.

Dennoch können auch kulturelle "Gewinne" entstehen, zum Beispiel wenn dabei überlieferte Rollenbilder aufgebrochen werden. Frauen können eine Aufwertung ihrer Rolle dadurch erfahren, dass sie bezahlte Arbeit außerhalb des eigenen Haushalts annehmen und damit selbstbestimmter handeln können.

Migrantinnen und Migranten schließen sich im Ausland zu Verbänden oder Vereinen zusammen und engagieren sich für die Entwicklung ihrer Herkunftsregionen. Sie investieren in kleine und mittlere Unternehmensgründungen im Herkunftsland und nehmen Einfluss auf den politischen Diskurs. Das Internet erleichtert den Kontakt und die Bindung an die Familien, Freunde und Geschäftspartner und trägt zur Pflege der Beziehungen vieler Menschen der Diaspora zu ihren Herkunftsländern bei.

Migrationspolitik der Europäischen Union

Seit Ende der Neunzigerjahre wird eine gemeinsame europäische Politik für Migration und Asyl entwickelt. Gleichzeitig wird der Freizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger der EU, also der Migration innerhalb der Union, ein hoher Stellenwert beigemessen. Mit Ausnahme der noch gültigen Übergangsbestimmungen für Bulgarien und Rumänien genießen EU-Bürgerinnen und Bürger das Freizügigkeitsrecht: sie müssen keine Genehmigung einholen, um einen Arbeitsplatz in einem anderen EU-Staat anzunehmen. Wenn sie Arbeit oder genügend eigenes Einkommen vorweisen können, haben sie das Recht, sich in jedem anderen EU-Staat niederzulassen. Die europäischen Regeln für die Anerkennung von Sozialversicherungen wie Kranken- und Rentenversicherung erleichtern die Binnenmigration in der EU.

Mehr noch: Die EU versteht sich als eine Gemeinschaft der Vielfalt, als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Sie hat seit 2000 Richtlinien geschaffen, mit denen sie in verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Herkunft, der Religion und Weltanschauung, des Alters, des Geschlechtes, von

⁹ International Labour Office (Hrsg.): International labour migration, A rights-based approach, Geneva 2010, S. 27 f. und Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung, Bonn 2009

Behinderung und der sexuellen Identität regelt. Sie gelten für alle Personen, die sich in einem Land der EU aufhalten und damit auch für Drittstaatsangehörige, die in ein Land der Union eingewandert und den EU-Bürgern gleichgestellt sind.

Doch diese Vorteile gelten nicht für Menschen, die erst in ein EU-Land einreisen wollen. Den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten ist es bislang eher gelungen, sich bei restriktiven, Migration beschränkenden Maßnahmen untereinander zu verständigen, als in den Bereichen, in denen es um die Rechte von externen Drittstaatsangehörigen und international zu schützenden Personen geht. Diese Tendenz schlägt sich in den EU-Richtlinien nieder.

Mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen (Schengen-Abkommen) wurde ein gemeinsames System für die Erteilung von Visa entwickelt und das Schengen-Informationssystem aufgebaut, in dem zum Beispiel Einreisesperren vermerkt sind. Im Gegenzug gelten allerdings Einreisevisa in der Regel für alle Schengen-Mitgliedstaaten.

Die Richtlinie für Familienzusammenführung aus dem Jahr 2003 regelt die Bedingungen für den Nachzug von Familienmitgliedern von hier aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen. Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum, die Erteilung von Visa von hohen Anforderungen abhängig zu machen. In Deutschland und Österreich sind vor der Einreise Nachweise von Sprachkenntnissen verpflichtend. Diese können von vielen Ehepartnern jedoch nicht erbracht werden. So werden in Deutschland unter Missachtung des Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Familienleben) und der Art. 7 und Art. 24 Abs. 3 der EU-Grundrechtecharta tausende Anträge abgelehnt mit dem Resultat, dass die Familienzusammenführung die Ausnahme statt die Regel ist.

Beim Flüchtlingsschutz werden die Richtlinien zu Mindeststandards für Aufnahmebedingungen, Definition und Status von Personen, die internationalen Schutz benötigen, Asylverfahren, der Dublin-II-Regulierung zur Prüfung, welcher Mitgliedstaat für ein Verfahren zuständig ist, kontrovers diskutiert. Zu hinterfragen ist besonders ihre uneinheitliche und unzureichende Umsetzung in den Mitgliedstaaten.

Im Bereich der Abschiebungspolitik wurden zahlreiche Entscheidungen, Richtlinien und Maßnahmen vereinbart. Die Rückführungsrichtlinie aus dem Jahr 2008 ist ein Kernstück des europäischen Ausweisungsrechts. Aber auch Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten, die gegenseitige Anerkennung von Ausweisungsverfügungen durch einen Mitgliedstaat, die Organisation und Durchführung von gemeinsamen Abschiebungsmaßnahmen (EU-Charter-Flüge) oder die Ausweitung des Mandates der EU-Grenzschutzagentur FRON-TEX auf den Bereich Abschiebung zeigen, dass für viele Mitgliedstaaten diese Politik Vorrang hat.

Eine Bewertung der EU-Politik fällt entsprechend ambivalent aus: Durch die Freizügigkeitsregeln und die EU-Erweiterung haben sich die Bedingungen für die Mehrheit der Migrantinnen und Migranten aus EU-Staaten verbessert, wie zum Beispiel das Recht auf Familienleben. Im Ergebnis gibt es mehr Migration auf Zeit für Studium und Beruf. Für Drittstaatsangehörige ist sowohl die Einreise als auch der Aufenthalt oft schwieriger geworden. Die scharfen Kontrollen der EU-Außengrenzen haben dazu geführt, dass in den letzten Jahren mehr Menschen versuchen, auf lebensgefährlichen Wegen in die Europäische Union zu gelangen. Die scharfen Kontrollen und Überwachungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten führen dazu, dass Männer und Frauen, die ohne Aufenthaltspapiere eingereist sind und dort ohne Genehmigung arbeiten und ihre Kinder aufziehen, in ständiger Gefahr vor dem Verlust ihrer Sicherheit und Existenzgrundlage leben.

Die EU-Institutionen erkennen zwar das Missverhältnis und haben Absichts-Erklärungen zum Aufbau von geregelter Migration und Flüchtlingsneuansiedlung ("Resettlement") abgegeben. Die praktische Umsetzung bleibt jedoch hinter den erklärten Zielen weit zurück. Sie wird von einigen Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, verhindert.

Mit dem Amsterdamer Programm von 2005 haben sich die EU-Institutionen ebenso wie Deutschland stärker der Integration von Migranten zugewandt und Programme und Indikatoren für Integration beschlossen. In diesem Bereich hat sich seither viel getan. Dennoch muss konstatiert werden, dass Integrationspolitik mehr als Anforderung an Migranten gestaltet wird denn als gemeinsamer Prozess zwischen Ansässigen und Neuankommenden – trotz aller gegenteiligen Rhetorik.

Auch im dritten Fünfjahresprogramm der EU zu Migration, dem bis 2014 laufenden Stockholmer Programm, sollen die Freizügigkeit als Recht und die übrigen Rechte von EU-Bürgerinnen und Bürgern gestärkt werden. Die Einwanderung von Drittstaatsangehörigen bleibt beschränkt, wobei die "externe Dimension" sogar ausgebaut werden soll durch so genannte Rückübernahmeabkommen, regionale Flüchtlingsschutzprogramme und eine Ausweitung der Kompetenzen der EU-Grenzagentur FRONTEX außerhalb des EU-Territoriums. Das Stockholmer Programm erkennt an, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften zu größerer Wettbewerbsfähigkeit

und wirtschaftlicher Dynamik beitragen kann und dass zuwanderungspolitische Maßnahmen vor dem Hintergrund der demografischen Herausforderungen in Europa notwendig sind. Dem Europäischen Rat zufolge benötigt Europa eine flexible, kohärente Politik, die es Migranten ermöglicht, ihr Potenzial voll auszuschöpfen. Ziel ist es, Synergien zwischen Migration und Entwicklung zu fördern und internationale Migration stärker auf das Erreichen der Millennium-Entwicklungsziele abzustimmen. Im Stockholmer Programm und in den Vorschlägen der Europäischen Kommission zu Migration und Entwicklung wird die Förderung der zirkulären Migration, der zeitlich befristeten und unter Umständen wiederholbaren Aufenthaltsmöglichkeit von Drittstaatsangehörigen in der EU, zum Ziel erklärt. In diesem Sinne werden auch Migrationspartnerschaften propagiert, in denen reguläre Migration auf Zeit ermöglicht werden soll (zum Beispiel mit dem Pilotprojekt Mali). Im Globalen Gesamtansatz zu Migration und Mobilität (GAMM) verpflichtete sich die EU-Kommission im November 2011 selbst zu einem auf Migranten bezogenen, kohärenten Politikansatz.

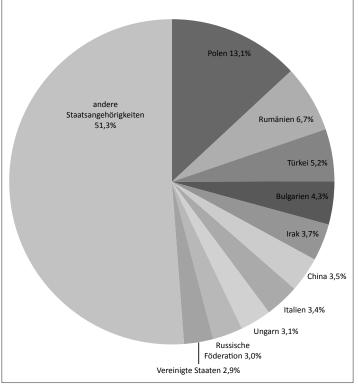
Perspektiven der Gestaltung von **Zuwanderung nach Deutschland**

Gegenwärtig ist der Zuwachs der Bevölkerung durch Einwanderung nur noch gering. Jährlich verzeichnet das Ausländerzentralregister 280.000 Menschen, die aus dem Ausland kommend für eine Aufenthaltsdauer von wenigstens einem Jahr ihren Wohnsitz in Deutschland genommen haben und damit als "Eingewanderte" gelten¹⁰. Das entspricht etwa 0,3 Prozent der Wohnbevölkerung. Doch ebenso viele – darunter Ausländer und Deutsche - verlassen das Land wieder, so dass sich Ein- und Auswanderung nahezu die Waage halten. Deutschland ist nicht nur Einwanderungsland, sondern auch Auswanderungsland.

Im wissenschaftlichen Diskurs besteht grundsätzlich die Überzeugung, dass internationale Migration für die Zielländer positive wirtschaftliche Auswirkungen zeitigt. Die Weltkommission für internationale Migration bestätigte diese Einsicht in ihrem Bericht.

Nach Deutschland zugewanderte Ausländer im Jahr 2009 mit einer Aufenthaltsdauer von mindestens einem Jahr

Gesamtzahl: 284.884



Quelle: Ausländerzentralregister

Aufklärungsbedarf über die Wirkung von Einwanderung auf die Sozialsysteme

In der Bevölkerung gibt es Vorbehalte gegen mehr Arbeitskräfte aus dem Ausland. Es wird unterstellt, dass Eingewanderte häufiger als Einheimische Sozialleistungen beziehen. Eine Untersuchung im Auftrag der Europäischen Kommission zeigt jedoch, dass Eingewanderte "im Vergleich zu vergleichbaren Einheimischen (trotz der höheren Armutsguoten) in verhältnismäßig geringerem Maße Sozialleistungen beziehen."11 Statistischen Berechnungen zufolge zahlen Eingewanderte bzw. Ausländer im Durchschnitt mehr in die Sozialkassen ein, als sie Ansprüche stellen, obwohl bei Ausländern die Arbeitslosenrate überdurchschnittlich hoch ist.12

¹⁰ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2010), Berlin/Nürnberg 2011, S. 37

¹¹ IZA-Forschungsinstitut und The Economic and Social Research Institute, Study on Active Inclusion of Migrants, Bonn/Dublin September 2011, Seite xxxi.

¹² Bonin, Holger, Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004, IZA Bonn and DIW Berlin Discussion Paper; vgl. auch Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 11/2006 S. 1149. Der Solidarcharakter des Systems der sozialen Sicherung soll mit diesem Argument keinesfalls in Frage gestellt werden.

Außerdem wird befürchtet, dass aus dem Ausland angeworbene Arbeitskräfte Einheimischen zu niedrigeren Löhnen Arbeitsplätze wegnehmen würden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg hat dazu eine Vielzahl empirischer Studien ausgewertet und kommt zu dem Schluss: "Zu den interessantesten Ergebnissen der älteren wie auch der jüngeren Migrationsforschung gehört, dass die Arbeitsmarktwirkungen der Migration insgesamt sehr gering oder möglicherweise sogar neutral sind. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass sich nicht allein der Arbeitsmarkt an die Zuwanderung anpasst. In offenen Volkswirtschaften passen sich auch die Kapital- und die Gütermärkte an. Im Ergebnis ist die Ausweitung des Arbeitsangebotes durch Migration auf gesamtwirtschaftlicher Ebene neutral für die Entlohnung des Faktors Arbeit wie auch des Faktors Kapital."13 Die bisherige Zuwanderung hat unter dem Strich demnach keineswegs zur Entstehung von zusätzlicher Arbeitslosigkeit unter den Einheimischen geführt, und ihre Löhne stiegen langfristig sogar etwas.

Diese Einschätzung muss allerdings differenziert werden. Während sich für einheimische Arbeitskräfte (außer bei nicht abgeschlossener Berufsausbildung) eher eine leicht positive Wirkung ergibt, kann zusätzliche Arbeitsimmigration auf schon anwesende ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer negativ wirken, vor allem bei niedriger Qualifikation. Ein Grund dürfte darin liegen, dass Neuzuwanderer stärker mit anderen Ausländern als mit Einheimischen konkurrieren, aufgrund ähnlicher Voraussetzungen wie mangelnden Deutschkenntnissen und fehlender deutscher oder nicht anerkannter ausländischer Berufsausbildung oder infolge von Diskriminierung.

Demografische Entwicklung und Fachkräftebedarf

Die demografische Entwicklung wird bis 2050 zu einem erheblichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials führen. Da dieser Prozess allmählich abläuft, wird davon ausgegangen, dass die Wirtschaft sich anpassen kann. Allerdings steht zu

befürchten, dass durch das ungünstige Verhältnis von Erwerbstätigen und Altersruheständlern Lücken in der Renten- und in der Krankenversicherung klaffen werden. Um dieser Gefahr zu begegnen, ist nachhaltige Einwanderung, die die Zahl der Erwerbspersonen erhöht, eine von verschiedenen wichtigen Anpassungsmaßnahmen. Die Zahl der Erwerbspersonen lässt sich durch Einwanderung nur dann nachhaltig erhöhen, wenn die einseitige Fixierung und Begrenzung der Einwanderungspolitik auf Hoch- und auf Höchstqualifizierte überwunden wird.

Nach der Bevölkerungsberechnung des Statistischen Bundesamtes wird sich bis 2050 der Anteil der Menschen in Deutschland, die über 65 Jahre sind, verdoppeln. Und die Altersgruppe der über Achtzigjährigen wird sich nach diesen Berechnungen verdreifachen. Man rechnet daher mit einer starken Zunahme der pflegebedürftigen Menschen in den kommenden Jahren¹⁴. Auch die Zahl der Krankenhausaufenthalte wird steigen¹⁵. Dem gegenüber wird das Angebot an Arbeitskräften deutlich zurückgehen. Je nach Berechnungsmodell ergeben sich dabei variierende Prognosen für die Zahl der Erwerbstätigen.

Die Bedarfs- und Angebotsprognosen zeigen, dass der Mehrbedarf an Personal auch nicht durch die zusätzliche Beschäftigung ungelernter oder angelernter Pflegekräfte aufgefangen werden kann¹⁶. Selbst der bislang hohe Zugewinn an fachfremdem Personal wird ab dem Jahr 2018 nicht mehr ausreichen, um den Bedarf zu decken. Im Jahr 2025 werden rund 152 000 Beschäftigte in den Pflegeberufen fehlen.¹⁷ Auch im Bereich der Kindertagesstätten ist ein zunehmender Bedarf an Fachkräften zu erwarten – insbesondere bei der Betreuung von Kleinkindern. Allerdings sind der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials aufgrund der Bevölkerungsentwicklung und der branchenspezifische Fachkräftebedarf, der von den unzureichenden Rahmenbedingungen dort hervorgerufen wird, analytisch voneinander zu unterscheiden.

Der Arbeitskräftebedarf wird sich in einigen Jahren nicht mehr allein durch die einheimischen Erwerbstätigen decken

¹³ Brücker, Herbert, Arbeitsmarktwirkungen der Migration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 44/2009), S. 122

¹⁴ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2006, S. 23

¹⁵ Anja Afentakis u. Tobias Maier, Projektionen des Personalbedarfs und -angebots in Pflegeberufen bis 2025, in der Zeitschrift Wirtschaft und Statistik 11/2010 des Statistischen Bundesamtes

¹⁶ Anja Afentakis u. Tobias Maier, Projektionen des Personalbedarfs und -angebots in Pflegeberufen bis 2025, in der Zeitschrift Wirtschaft und Statistik 11/2010 des Statistischen Bundesamtes

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 449 vom 06.12.2010, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/ Presse/pm/2010/12/PD10__449__23621,templateId=renderPrint.psml

lassen. Anwerbestrategien aus dem Ausland werden daher insbesondere in Regionen der Bundesrepublik mit hoher Abwanderung zunehmend an Bedeutung erlangen.

Voraussetzung für eine nachhaltige Arbeitskräfteeinwanderung ist, dass Instrumente bereitgestellt werden, um mögliche Unterschiede in den Qualifikationen ausländischer Arbeitssuchender und den Anforderungen von Arbeitgebern auszugleichen. Ebenso wichtig ist, die in vielen Berufsfeldern immer noch unübersichtlichen und langwierigen Verfahren zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen zu erleichtern.

Mehrere Bundesländer beschreiten neue Wege zu einer migrationsfreundlicheren Politik. Sie setzen Akzente in den Bereichen interkulturelle Öffnung, Anerkennung von Abschlüssen, Nachqualifizierung und Beratung. Auch auf Bundesebene gibt es Ansätze einer Abkehr von der bisherigen Politik der Abschottung. Die Bundesregierung beschloss Ende 2011 Erleichterungen bei der Zuwanderung ausländischer Fachkräfte.18

Grenzüberschreitende Mobilität und Ausländerrecht

Migration ist in der von zunehmender Mobilität gekennzeichneten Weltgesellschaft oftmals kein einmaliger und abgeschlossener Akt. Wer einmal nach Deutschland zugewandert ist, bleibt nicht unbedingt dauerhaft im Land, da die zugrundeliegenden Arbeitsverträge oft befristet sind. Darüber hinaus schließen Rückwanderungen die spätere Wiederkehr in die Bundesrepublik nicht aus. 10 Prozent der Ausländer aus Drittstaaten sind "bereits mindestens einmal aus Deutschland fortgezogen und danach erneut zugewandert."19

Seit Jahrzehnten werden einige Segmente des Arbeitsmarktes von grenzüberschreitender Mobilität geprägt. Das Statistische Bundesamt verzeichnet jährlich um die 700.000 Zuund Fortzüge, die großenteils auf Saisonarbeit und andere vorübergehende Aufenthalte, zum Beispiel beim Bau, zurückgehen.

Das Ausländerrecht wird dem häufig zeitweiligen und auf Wiederholung angelegten Charakter von Migration nicht ausreichend gerecht. Es erlaubt für die Wahrnehmung grenzüberschreitender beruflicher und familiärer Angelegenheiten zu wenig Flexibilität und Aufenthaltssicherheit, weil es zu sehr auf Abwehr und Rückkehr ausgerichtet ist. 20 Viele Ausländer, die in ihr Herkunftsland oder in ein anderes Land reisen möchten, lassen sich davon abhalten, weil sie ihre Rückkehrmöglichkeit und damit ihre Aufenthalts- und ihre Existenzsicherheit gefährden würden. In der bereits zitierten Studie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge heißt es dazu: "Es ist anzunehmen, dass die Möglichkeit, das Aufenthaltsrecht auch nach einer längeren Abwesenheit wieder in Anspruch nehmen zu können, zirkuläre Wanderungen erleichtert." Sie verweist auf ein "paradox of permanency", das Paradoxon des Daueraufenthaltes. "Erfahrungen aus Australien, Kanada und Spanien zeigten, dass Migranten, die über ein Daueraufenthaltsrecht verfügen oder Staatsbürger des Gastlandes sind, eher bereit sind, zirkulär zu wandern, das heißt zwischen Herkunfts- und Gastland zu pendeln, als Migranten mit unsicheren Aufenthaltstiteln."21

¹⁸ Bundesministerium des Innern, Pressemitteilung vom 7. Dezember 2011, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/ DE/2011/mitMarginalspalte/12/fachkraefte.html?nn=109632, abgerufen am 28.3.2012

¹⁹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zirkuläre und temporäre Migration, Working Paper 35, Nürnberg Januar 2011, S. 8 und 54

²⁰ vgl. Ein Jahr Zuwanderungsgesetz - Anmerkungen und Empfehlungen des Diakonischen Werkes der EKD zur Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes, 27. Januar 2006; Stellungnahme des Deutschen (DCV) und des Diakonischen Werkes der EKD (DW) zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Berlin und Freiburg, 15. Mai 2007

²¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zirkuläre und temporäre Migration, Working Paper 35, Nürnberg Januar 2011, S. 30

Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung

Leitmotive, Begründungen, Möglichkeiten der Umsetzung

1. Migration und Mobilität gehören zur Menschheitsgeschichte. Zu allen Zeiten war ein Teil der Weltbevölkerung auf Wanderschaft.

Von Anbeginn ist die Menschheitsgeschichte geprägt von Wanderungsbewegungen. Dies hat bis in das biblische Verständnis des Menschen als ein nur auf Zeit Beheimateter hineingewirkt. Die unterschiedlichen Migrationserfahrungen der Menschen prägen die vielfältigen biblischen Überlieferungen: Flucht und Exil, Wanderung um Hungersnot zu entkommen, Familiengründung und Heimkehr zur Familie, Neugierde und Abenteuerlust, der Ruf zum Aufbruch und zur Verkündigung. In der Geschichte sind viele Neuerungen und Entwicklungen ohne Migration nicht denkbar. Das gilt für Kunst und Kultur, Architektur, aber auch die Bewältigung von Naturkatastrophen, Kriegen und Konflikten. Zu der Erkenntnis, dass Migration und das Zusammenleben verschiedener Völker, Kulturen und Religionen einer Gestaltung bedürfen, liefert die biblische Überlieferung ebenfalls Orientierung.

Leitmotive und Begründungen

Im Anfang war das Wort. Und das Wort ruft Menschen aus ihren gewohnten Lebenszusammenhängen. Es verweist Adam und Eva des Paradieses, es nötigt Abraham zum Aufbruch in ein fremdes Land. Jakob muss fliehen, Joseph wird verschleppt. Das Volk Israel folgt dem Wort der Freiheit aus Unterdrückung und Zwangsarbeit. Ruth und Noomi verlassen ihre Heimat auf der Suche nach Arbeit und Brot.

Das Faktum von grenzüberschreitender Mobilität ist für die biblische Überlieferung eine zentrale Grundbedingung menschlichen Lebens. Das Migrationsgeschehen mit seinen vielfältigen Motiven und Erfahrungen bildet nicht nur den Rahmen vieler Geschichten, es hat auch direkt Einfluss auf die Entwicklung theologischen Denkens genommen. Vom Exodus bis zum babylonischen Exil begleitet das Wort Gottes die Menschen in ihren Wanderungsbewegungen. Es leugnet nicht die Schrecken, die zu Flucht zwingen, und nimmt den freien

Wunsch, die Heimat für eine bessere Lebenssituation zu verlassen, zugleich als menschliches Bedürfnis nüchtern an. Dabei wird der biblische Blick von der individuellen Schicksalhaftigkeit geweitet und mit der Völkerwallfahrt (Jes 3) gar eine endzeitliche Perspektive entwickelt: Wenn ganze Völker sich aufmachen zum Berg Zion um Gottes Wort zu hören, dann überwinden sie die real existierenden territorialen, kulturellen und sprachlichen Grenzen in universalistischer Weite.

In der Wendung des Neuen Testaments wird das Wort Gottes selbst Subjekt der Migration: Im Anfang war das Wort und das Wort ward Fleisch und wohnte unter uns. In diesem Sinne kann die Menschwerdung als eine Einwanderung verstanden werden: Das Wort verlässt die himmlische Heimat, um in der Menschenwelt Wohnung zu nehmen. Im Leben des Mannes aus Nazareth wird es schließlich greifbar und begreifbar. Der umherziehende Wanderprediger, der nichts hat, wo er sein Haupt hinlegen kann (Mt 8,20), wird so zum Sinnbild für gelingendes Leben im Angesicht der Wirklichkeit Gottes.

Vor diesem Hintergrund sind kirchliche Stellungnahmen zur legalen und politischen Ausgestaltung von Migration zweifach ausgerichtet: Zum einen nehmen sie dem biblischen Zeugnis entsprechend die Realität von Wanderungsbewegungen als gegeben hin, ohne sie theologisch zu überhöhen oder ideologisch zu verbrämen. Verortet sich doch Kirche selbst in der Tradition des wandernden Gottesvolkes, das um die eingeschränkte Aussagefähigkeit staatlicher Grenzen und Hindernisse weiß. Schließlich hat sie "hier keine bleibende Stadt, sondern die zukünftige suchen wir" (Hebr 13,14). Damit ist sie im Kern ihrer Existenz grenzüberschreitend, zumindest international und im besten Fall kosmopolitisch ausgerichtet, was in der Arbeitskräftedebatte fast zwangsläufig zu einer Position regulativer Gelassenheit führt.

Möglichkeiten der Umsetzung

Sowohl in der Migrationspolitik als auch bei kirchlich-diakonischen Verlautbarungen sollte eine Engführung auf Migrationsverhinderung vermieden werden. Migration sollte als entwicklangfristig verbessern.

lungspolitische Gestaltungsaufgabe wahrgenommen werden. Weniger Konflikte und mehr Demokratie und Entwicklung führen nicht unbedingt zu weniger Anlass für Migration. Oft ist das Gegenteil der Fall. Ein gewisses Bildungs- und Einkommensniveau begünstigt Migration zumindest so lange, bis sich die Chancen eines ganzen Landes nachhaltig und

Fluchtursachenbekämpfung und Schutz vor Vertreibung in den Herkunftsländern sind und bleiben Grundsätze kirchlichen Handelns. Dafür sind Programme zur Konfliktbearbeitung und der Schutz von Flüchtlingen notwendig.

2. Migrationspolitik muss die Menschen als Träger unveräußerlicher Rechte in den Mittelpunkt stellen.

Nach christlichem Verständnis sind alle Menschen als Geschöpfe Gottes mit einer besonderen Würde und daraus abgeleiteten Menschenrechten ausgestattet. Migrantinnen und Migranten verfolgen ihre eigenen Lebenspläne, Hoffnungen und Ziele. Sie haben einen Anspruch darauf, ihre Migrationsprozesse in erster Linie selbst zu gestalten. Wo Menschenrechte gewährleistet, garantiert und geschützt werden, wird Entwicklung ermöglicht.

Leitmotive und Begründungen

Geschaffen als Ebenbild Gottes ist der Mensch mit einer besonderen Würde ausgestattet. Aus biblischer Sicht gründet diese Würde in der Beziehung zu Gott und bedarf des Schutzes gegenüber allen Interessen, die sie missachten, relativieren oder leugnen. Diese Würde wohnt allen Menschen inne, unbesehen von Herkunft, Geschlecht, Kultur oder Religion und niemandem kann sie genommen werden. Schließlich bildet sie den Ausgangspunkt aller Überlegungen für die Ausgestaltung von migrationspolitischen Entscheidungsprozessen. Denn aus dieser unveräußerlichen Menschenwürde erwachsen Rechte und Freiheiten, wie sie auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen festgeschrieben sind. Internationale Menschenrechtserklärungen, -pakte und -konventionen gelten ausnahmslos für alle Menschen, einschließlich jener, die sich außerhalb ihres Herkunftslandes befinden.

Möglichkeiten der Umsetzung

Das Interesse europäischer Regierungen, Arbeitsmigration zu steuern und zu regulieren, ist einerseits verständlich und notwendig. Andererseits dürfen ihre Maßnahmen die Menschenwürde nicht verletzen und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen.

Maßnahmen der kirchlich-diakonischen Arbeit müssen von einem menschenrechtlichen Ansatz geleitet sein und die besonders Verwundbaren in den Blick nehmen. Dabei sind die Rechte in den Situationen von Vertreibung, Ausbeutung, Menschenhandel und Zusammenleben der Familie ausdrücklich zu thematisieren.

3. Das Recht auf Freizügigkeit beinhaltet das Recht zu bleiben und das Recht zu gehen.

Migration ist ein möglicher Weg der individuellen Anpassung des Menschen an sich ändernde Lebensbedingungen und damit Ausdruck des Strebens nach Freiheit und Selbstbestimmung. Ein Ziel des Einsatzes für internationale Gerechtigkeit und Freiheit ist daher, Menschen zu selbst bestimmter Migration zu befähigen und zugleich den Zwang zu mindern, das eigene Lebensumfeld verlassen zu müssen.

Leitmotive und Begründungen

Alle Menschen haben das Recht, jedes Land, einschließlich ihres eigenen, zu verlassen und in ihr Land zurückzukehren (Art. 13,2 AEMR). Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte beansprucht universelle Gültigkeit. Die internationalen Menschenrechtsverträge gelten für alle Menschen in allen Vertragsstaaten.

Möglichkeiten der Umsetzung

Die Umsetzung des Rechts auf Freizügigkeit in der Politik zur Arbeitsmigration²² und in der Arbeit der Diakonie wie in der Flüchtlingspolitik, der Entwicklungspolitik und der übrigen internationalen Politikfelder haben dieses Freiheitsrecht zu beachten.

Den internationalen Flüchtlingsschutz zu gewährleisten, ist eine zentrale Aufgabe. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen allen Menschen, die die EU erreichen, Zugang zu einem fairen Asylverfahren bieten. Die Dublin-II-Verordnung (die Regelung, wonach derjenige Mitgliedstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, bei dem der Schutzsuchende die Grenze übertreten hat) sollte verändert werden und bei der Verteilung der Schutzsuchenden familiäre, kulturelle, humanitäre oder sonstige Bindungen zu dem angestrebten Mitgliedstaat stärker berücksichtigen. Programme zur Konfliktbearbeitung sind erforderlich, um Fluchtursachen zu bekämpfen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten schränken durch ihre Abkommen mit den Herkunftsländern zur Rückführung beziehungsweise Abschiebung auch die Freizügigkeit in diesen Ländern selbst ein. Die Möglichkeit der "Süd-Süd-Migration" zwischen Drittstaaten darf durch die EU-Politik zur Migrationssteuerung nicht behindert, sondern sollte vielmehr gefördert werden. Das muss für den Abschluss von so genannten Mobilitätspartnerschaften beachtet werden.

Ebenso ist den Ursachen unfreiwilliger Migration, die sich aus zum Beispiel aus den EU-Agrarexportsubventionen und anderen Bestandteilen der EU-Wirtschafts- und Handelspolitik ergeben, entschieden entgegenzuwirken.

4. Die Diakonie begleitet Migrantinnen und Migranten in Notlagen und unterstützt sie bei der Wahrnehmung ihrer Interessen.

Die Diakonie berät und unterstützt Menschen, die Orientierung und Unterstützung benötigen, oder die in Notlagen und Krisensituationen geraten sind. Sie fördert die Teilhabe und Teilnahme von Migrantinnen und Migranten und pflegt Programme des internationalen Austausches und der Begegnung. Gemäß ihrem Auftrag engagiert sich die Diakonie für den Schutz von Flüchtlingen sowohl im Inland wie im Ausland. Sie bringt ihr Wissen und ihre Erfahrungen in die deutsche und EU-Migrationspolitik ein.

Ökumenische Stellen wie das Programm des Weltrats der Kirchen für gerechte und inklusive Gemeinschaften fordern immer wieder grenzüberschreitende kirchliche Solidarität ein: "Die Kirche hat den Auftrag, Migranten und Flüchtlinge aufzunehmen. Dazu brauchen wir ein starkes Fundament, das in den Kirchen nicht Spaltung und Vertreibung verursacht, sondern uns hilft, einander zu verstehen und zu akzeptieren, während wir das ökumenische Ziel ,berufen, eins zu sein' verfolgen."23

Möglichkeiten der Umsetzung

Internationale Migration ist ein "Normalfall". Daraus ergeben sich Aufgaben für begleitende soziale Arbeit. Beratung bei Fragen des ausländerrechtlichen Status und im Asylverfahren gehören ebenso dazu wie Beratung bei Fragen der Rückkehr oder Weiterwanderung. Die Migrationsfachdienste der Diakonie begleiten Menschen mit ausländischen Wurzeln im Inland.24

Die Entscheidung von Männern und Frauen, die vertraute Heimat zu verlassen, ist sehr weitreichend und mit Risiken behaftet. Auswanderungswillige machen sich leicht ein falsches Bild von Europa. Die Jobaussichten und Verdienstmöglichkeiten, die sie hier erwarten, stehen oft in keinem Verhältnis zu den Mühen des Aufwands, die sie auf dem Wege dahin zu erbringen haben.

Um diese Menschen zu stärken und ihnen Orientierungshilfen anbieten zu können, bedarf es in den Herkunftsländern neuer Angebote der Beratung. Wanderarbeitnehmer haben gemäß Artikel 33 der UN-Wanderarbeiterkonvention einen Anspruch auf Auskunft über ihre verbrieften Rechte und über die für sie relevanten Rechts- und Zulassungsvorschriften. Solche Angebote liegen auch im Interesse der Zielländer. Sie müssen den Standards der sozialen Arbeit entsprechen und von unabhängigen Trägern verantwortet werden, die im Interesse der Ratsuchenden handeln. Es geht vor allem darum, Zugang zu Information zu vermitteln, die den Auswanderungswilligen eine realistische Einschätzung ihrer Chancen auf dem EU-Binnenmarkt bzw. an ihrem angestrebten Zielort ermöglicht und dabei ihre Fähigkeiten und Qualifikationen berücksichtigt. Bei der Kontaktsuche zu Behörden und für das Deutschlernen sollten Hilfestellungen gegeben werden. Nötig ist auch, über mögliche Gefahren aufzuklären und die Perspektiven der zurückbleibenden Angehörigen in den Blick zu nehmen. Dies ist auch zum Nutzen von nachzugswilligen Angehörigen.

Die Diakonie verfügt als international tätige Organisation über Netzwerke in einer Reihe von Ländern, die den Aufbau solcher Beratungsstrukturen möglich machen. In Zusammenarbeit mit den Migrationsdiensten des Inlands könnten zur Information und ergebnisoffenen Beratung für Ausreisewillige Stellen eingerichtet oder gefördert werden.

²³ Sarah Silomba Kaulule, stellvertretende Vorsitzende der ÖRK-Kommission für Glauben und Kirchenverfassung, Ökumenischer Rat der Kirchen, Migration verändert die kirchlichen Landschaften, 15.12.2011, Genf

²⁴ Vgl. Diakonie in der Einwanderungsgesellschaft, Rahmenkonzeption Migration, Integration und Flucht, Diakonie Texte 17.2007, Berlin 2007, S. 42-47

Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte

- 1. Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen.
- 2. Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren.

5. Wo Migranten und ihre Aktivitäten den **Entwicklungsprozess ihrer Herkunfts**länder anstoßen und fördern, soll ihnen Unterstützung zuteil werden.

Internationale Migration ist eine wichtige Dimension menschlicher Entwicklung in Bereichen wie Wirtschaft, Soziales und Kultur. Sowohl in Herkunftsländern als auch in Zielländern kann sie als Antrieb für Wachstum und Entwicklung fungieren. Viele Migrantinnen und Migranten tragen mit den beträchtlichen Überweisungen ihrer Ersparnisse oder mit ihren bei der Rückwanderung mitgebrachten Erfahrungen und Qualifikationen zu den Potenzialen wirtschaftlicher Entwicklung der Herkunftsländer bei. Diasporaorganisationen setzen mit hohem Engagement vielfältige Entwicklungsprojekte um. Diese Leistungen sollen gewürdigt und nachhaltig unterstützt werden.

Möglichkeiten der Umsetzung

In der öffentlichen und der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit bietet sich die verstärkte Zusammenarbeit mit den Netzwerken der Diaspora an. Dafür wäre es hilfreich, wenn die diakonischen Strukturen die Aufnahme von Migrantenorganisationen ermutigen und erleichtern würden.

Internationale Entwicklungszusammenarbeit kann beitragen, den Lebensalltag von in verschiedenen Ländern lebenden Familien enorm zu erleichtern, indem sie den Aufbau eines vernetzten Banken- und Sparkassensystems fördert, das flächendeckend preisgünstige und zuverlässige Überweisungen aus dem Ausland ermöglicht. Auch Organisationen der kirchlichen Ökumenearbeit können unter Nutzung ihrer internationalen Strukturen Beiträge zur Erleichterung von Auslandsüberweisungen leisten.

Angebote für Rückgekehrte zu ihrer Integration in den Herkunftsländern können dazu dienen, ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen für den Entwicklungsprozess zu nutzen. Sie sind besonders dann erforderlich, wenn die Rückkehr mittellos oder mit unerfüllten Erwartungen erfolgt. Barrieren und Diskriminierungen für Rückgekehrte sind abzubauen.

6. Anwerbestrategien wirtschaftlich starker Länder dürfen nicht zu Lasten der Herkunftsländer gehen.

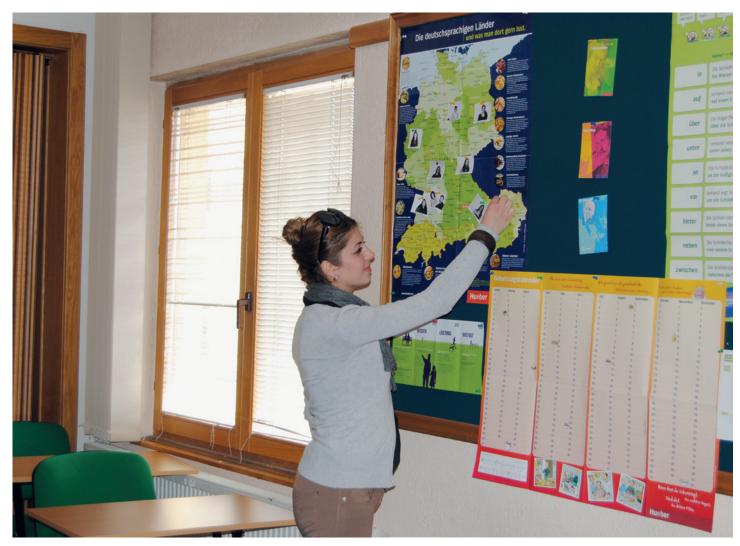
Wenn wirtschaftlich starke Länder Ärzte, Pflegepersonal oder andere Fachkräfte aus dem Ausland anwerben, um Bildungsund Ausbildungskosten oder Gehaltskosten zu sparen, und dabei Engpässe in den Herkunftsländern entstehen ("Brain Drain"), bedarf es entwicklungsfördernder Maßnahmen, die dem Verlust von Arbeitskräften und ihrem Know-How entgegensteuern, oder die Abwerbung muss vermieden werden. Die Anwerbeländer sollten einem Fachkräftemangel durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen in den betroffenen Berufen begegnen und diese damit für den deutschen Arbeitsmarkt attraktiver machen oder Maßnahmen ergreifen, die die Störungen in den Herkunftsländern ausgleichen.

Möglichkeiten der Umsetzung

Bei grenzüberschreitenden Anwerbemaßnahmen sind die Auswirkungen zum Beispiel auf die Gesundheitsversorgung in den Herkunftsstaaten zu berücksichtigen. Für eine international verantwortungsvolle grenzüberschreitende Personalgewinnung kann der Verhaltenskodex "Ethische grenzüberschreitende Einstellung von Mitarbeitern und Mitarbeiterbindung im Krankenhaussektor"25 herangezogen werden. Der Kodex wurde vom Europäischen Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst und dem Europäischen Arbeitgeberverband Krankenhaus und Gesundheitsversorgung am 7. April 2008 vereinbart.

Grundsätzlich besteht bei der Anwerbung von Pflegefachkräften aus dem Ausland die Gefahr, dass dort Lücken im Gesundheitssystem entstehen oder vergrößert werden. In Norwegen wurde daher als Grundregel formuliert, dass das Zielland die Ausbildung im Ausland ausgebildeter Pflegekräfte zu finanzieren bzw. im Rahmen der Entwicklungshilfe zu refinanzieren habe. Dienste und Einrichtungen sollten Personal nicht in Ländern rekrutieren, in denen es einen Mangel an Pflegekräften gibt.26 2010 erließ die Weltgesundheitsorganisation einen Globalen Verhaltenskodex für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften, der

²⁵ European Hospital and Healthcare Unions and Employers sign a code of conduct, http://www.epsu.org/a/3718, abgerufen am 2.2.2012 26 The Directorate for Health and Social Affairs, Recruitment of Health Workers: Towards Global Solidarity, Department of health and social services personnel/Secretariat for international work, Oslo August 2007, http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/recruitment-of-healthworkers-towards-global-solidarity/Publikasjoner/recruitment-of-healthworkers-towards-global-solidarity.pdf, abgerufen am 19.4.2012



Kurs- und Beratungsangebot der Diakonie in Prishtina/Kosovo, März 2012. Das Projekt "Vorbereitet ankommen in der neuen Heimat" richtet sich an Einwanderer aus der Türkei und dem Kosovo. Foto: Diakonie Baden

gewährleisten soll, dass Pflegekräfte nicht gegen die Interessen von Herkunftsländern abgeworben werden.²⁷

Ausbildungspartnerschaften

Die Diakonie pflegt eine Reihe von Partnerschaften mit sozialen und kirchlichen Organisationen in den Ländern der östlichen und südlichen Hemisphäre. Auf dieser Basis könnten die – teils schon bestehenden – Kooperationen im Rahmen der Aus- und Fortbildung von Fachkräften ausgebaut werden, etwa im Rahmen von Mobilitätspartnerschaften. So gibt es z.B. für ausländische Studenten Möglichkeiten, Praktika in Einrichtungen der Diakonie abzuleisten. Es ist zu prüfen, ob junge und geeignete Personen, die durch ausländische Part-

27 WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, Mai 2010, http://www.who.int/hrh/migration/code/ code_en.pdf, abgerufen am 2.2.2012

nerorganisationen ausgewählt wurden, in Deutschland ausgebildet werden können. Im Rahmen dieser Ausbildungspartnerschaft sollte ein anschließendes Beschäftigungsverhältnis im Herkunftsland gesichert werden. Die beteiligten Partnerorganisationen erhalten dadurch ausgebildete Fachkräfte und die Diakonie leistet einen Beitrag zur Unterstützung dieser Partnerorganisationen. Denkbar wäre auch, dass die ausgebildete Fachkraft noch ein Jahr nach der Ausbildung beim Ausbildungsträger arbeitet, um die Ausbildungspartnerschaft für beide Seiten gewinnbringend zu gestalten. Die Integration der ausländischen Auszubildenden in den Berufsfachschulen der Diakonie bedarf allerdings zusätzlicher Anstrengungen. Dazu gehört in erster Linie ein ergänzendes Angebot, vor und während der Ausbildung die Deutschkenntnisse verbessern zu können.28

²⁸ Weitere Ausführungen zur Verantwortung der Diakonie in Leitlinie 10

7. In der Einwanderungsgesellschaft sind Menschen aus anderen Ländern willkommen, sowohl zeitlich befristet als auch mit einer Perspektive der dauerhaften Bleibe und Integration in die Gesellschaft.

Da nicht jede Migration auf Dauer angelegt ist, kann eine zunächst befristete Aufenthaltsgenehmigung ein sinnvolles Regulierungsinstrument sein. Nach einigen Jahren (in der Regel nicht mehr als fünf) müssen aber das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf Familienleben nach Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention Vorrang vor den Regulierungsinteressen erhalten, zumal in solch einem Zeitraum Beziehungen zwischen Menschen wachsen, die einen hohen gesellschaftlichen Wert bedeuten. Die - überwiegend positiven - Erfahrungen mit der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union können zur Erprobung großzügigerer Regeln ermutigen. Gesellschaftliches Zusammenleben gelingt bei dauerhaften Perspektiven besser.

Angesichts der demografischen Entwicklung können Erwerbspersonen aus Drittstaaten zudem zur dringend erforderlichen Stabilisierung der Sozialsysteme beitragen.

Möglichkeiten der Umsetzung

Um deutlich zu machen, dass Einwanderung in Deutschland willkommen ist, sollte erwogen werden, die in § 1 verankerte Zweckbestimmung des Aufenthaltsgesetzes entsprechend zu ändern. Zweck des Gesetzes sollte nicht die "Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung" sein, sondern lediglich ihre "Steuerung". Eine solche Gesetzesänderung könnte für Ausländerbehörden signalgebend sein, ihre Ermessensspielräume nicht im Sinne einer Abwehrhaltung, sondern mehr im Interesse des Arbeitsmarktes und unter übergeordneten Gesichtspunkten zu nutzen.

Es bedarf neuer gesetzlich verankerter Möglichkeiten der Einwanderung mit transparenten und berechenbaren Verfahren, zum Beispiel ein "Punktesystem".29 Um grenzüberschreitend Arbeitssuchenden, die in ihren Herkunftsländern in prekären Situationen leben, eine Chance zu geben, sollte einem jährlich festzulegenden Kontingent von international Mobilitätswilligen Einreise- und Arbeitserlaubnisse gegeben werden.

Wer sich eine bestimmte Zeit, etwa fünf Jahre, in Deutschland aufhält und dort arbeitet, sollte den Anspruch auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus erwerben können und nach wenig mehr Zeit auch die deutsche Staatsangehörigkeit. Dabei sollten auch durch Auslandsaufenthalte unterbrochene Erwerbszeiten zusammengerechnet werden können.

Um grenzüberschreitend Arbeitssuchenden, die in ihren Herkunftsländern in prekären Situationen leben, eine Chance zu geben, könnten im Rahmen der Beschäftigungsverordnung auch Vereinbarungen mit Herkunftsländern außerhalb Europas abgeschlossen werden. Damit ließe sich wirksam auf Krisensituationen wie den "Arabischen Frühling", die solche prekären Lebensbedingungen hervorrufen, reagieren. Die Interessen der Herkunftsländer sollten in zwischenstaatlichen Gesprächen sondiert und berücksichtigt werden. Dies kann auch auf europäischer Ebene geschehen, wie die Verträge der EU zu "Mobilitätspartnerschaften" zeigen. Die Planungen sollten Maßnahmen zur Vorbereitung der Fachkräfte auf die berufliche und soziale Eingliederung in Deutschland einschließen.

Das Recht auf Familienleben nach Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention darf durch ausländerrechtliche Vorbehalte nicht eingeschränkt werden. Insbesondere minderjährige Kinder sind Leidtragende von solchen Behinderungen, aber auch Ehen und Partnerschaften sind durch lange Trennungszeiten hohen Belastungen ausgesetzt.

Gleichstellung fördern, Diskriminierung abbauen

Dass Integration seit einigen Jahren auf der politischen Agenda steht, ist ein großer Fortschritt. Allerdings ist die Integrationspolitik nicht frei von auf Misstrauen gegründeten Erwartungshaltungen. Oft entsteht der Eindruck, es würden einseitig Bedingungen an die Eingewanderten gestellt. Unter dem Stichwort "sozialer Inklusion" bedarf es einer klaren Ausrichtung als Gleichstellungspolitik mit ausdrücklichem Schutz vor Diskriminierung. Regierungsstrategien wie dem Bundesweiten Integrationsprogramm nach § 45 des Aufenthaltsgesetzes und dem Nationalen Aktionsplan Integration von 2012 (NAP-I) fehlt es an Zielformulierungen und Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung. Es bedarf starker politischer und gesellschaftlicher Strukturen sowie nachhaltig und dauerhaft finanzierter Maßnahmen, um den Rassismus in Deutschland entschieden zu bekämpfen.

8. Migrationspolitik ist daran auszurichten, dass Migration sehr oft nicht einmalig und dauerhaft, sondern mehrfach, zeitlich befristet und wiederholt abläuft.

Migration ist heute in der globalisierten Welt vielfältiger geworden und hat an Geschwindigkeit gewonnen. Der globale Austausch von Waren, Dienstleistungen und Arbeitskraft ist in vielen Bereichen, wie etwa bei Saisonarbeitern oder Erntehelfern, Realität. Bei der Ausgestaltung legaler Migration ist grundsätzlich Mut zu mehr Freizügigkeit geboten, wie eine regulative Gelassenheit walten zu lassen und Zugänge, Rückgänge und Wiederzugänge zu erleichtern.

Möglichkeiten der Umsetzung

Die Sicherheit des Aufenthalts und die Möglichkeit der Aufenthaltsverfestigung verbessern

Das Aufenthaltsgesetz ließe sich dem Bedürfnis nach Sicherheit und mehr Flexibilität in der Migration anpassen, indem auf die im Aufenthaltsgesetz enthaltene Regel, dass nach sechs Monaten Auslandsaufenthalt der Aufenthaltstitel verfällt, verzichtet wird. Dann müssten Männer und Frauen ihre Lebensplanungen, die sie oft an wechselnde Bedingungen anzupassen müssen, nicht mehr mit einer unumkehrbaren Migrationsentscheidung verknüpfen. So könnte Mobilitätswilligen das Gefühl vermittelt werden, auch im Falle einer längeren Abwesenheit wieder sicher nach Deutschland zurückkehren zu können. Auch bilaterale Mobilitätspartnerschaften dürfen für die Lebensplanung und die Freizügigkeitsansprüche Migrationswilliger kein Korsett schaffen ansonsten wären sie zum Scheitern verurteilt.

Bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes sollten ein Rechtsanspruch oder eine anderweitige Möglichkeit für Arbeitssuchende, die bereits einmal aus Deutschland in ihr Herkunftsland zurückgekehrte Migranten waren, geschaffen werden. Würde die doppelte Staatsbürgerschaft generell ermöglicht, würden weitere Erleichterungen für das Leben von Familien über Grenzen hinweg erreicht.

Bedingungen für ausländische Studienabsolventen verbessern

Die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche nach Studienabschluss, die bisher ein Jahr beträgt, ließe sich auf zwei Jahre verlängern. Damit können Bildungsausländer eine realistische Chance erhalten, auch in einer konjunkturell schwierigen Situation eine ihrer Qualifikation entsprechende erste Stellung zu finden. Derart mit Berufserfahrungen und beruflichen Kontakten versehen, hätten Absolventen aus Osteuropa, Asien, Afrika oder Lateinamerika eine bessere Chance des beruflichen Einstiegs in ihrem Herkunftsland. Wenn die Stipendienvergabe für Drittstaatsangehörige nicht an die Bedingung der Rückkehr geknüpft wird, ergibt sich für die Stipendiaten die Möglichkeit, vor ihrer Rückkehr berufliche Erfahrungen zu sammeln und den Nutzen für ihre Herkunftsländer zu vergrößern.

Die soziale Sicherung auf die Zeitweiligkeit von **Arbeitsmigration ausrichten**

Einwanderung bedeutet auch "Einwanderung in die Sozialsysteme" – im Normalfall der Arbeitsmigration ist das ein erfreulicher Effekt, denn jeder zusätzliche Versicherungspflichtige kann als Stärkung des Systems der Sozialversicherung gewertet werden. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Migration oft zeitlich beschränkt stattfindet, wurde schon früh damit begonnen, zugewanderten Erwerbstätigen bei der Rückkehr in ihre Herkunftsländer die Mitnahme ihrer Ansprüche an die Alterssicherung zu ermöglichen. Diese "Portabilität" von Sozialleistungen oder auch die Rückerstat-



Abdruck mit freundlicher Genehmigung von Johann Mayr

tung geleisteter Beiträge zur Alterssicherung sind aber nur sehr eingeschränkt möglich. Grundsicherung, Sozialhilfe, Elterngeld, Kindergeld und andere Leistungen sind grundsätzlich an den Aufenthalt im Bundesgebiet gebunden.30 Es bedarf der sorgfältigen Prüfung, welche Verbesserungen der Portabilität sinnvoll wären, um der Wirklichkeit der vorübergehenden Arbeitsaufenthalte besser gerecht zu werden.

9. Die internationalen Arbeitsstandards, die Migrantinnen und Migranten wie auch eingesessenen Arbeitnehmenden **Schutz vor Ausbeutung und Miss**brauch bieten, müssen ratifiziert und vollständig umgesetzt werden.

Aufgrund der durch internationale Konventionen geregelten Standards dürfen Migranten nicht schlechter als Arbeitnehmer des Ziellandes gestellt werden. Die Einhaltung dieser Standards ist unabhängig vom Aufenthaltsstatus zu gewährleisten: gleiche Arbeit, gleicher Lohn. Durch die Einhaltung und Überwachung der Standards kann auch der unlautere Wettbewerb durch die Zahlung von geringeren Löhnen oder weniger Sozialabgaben eingeschränkt werden; damit können wiederum die Arbeitsplätze der ansässigen Bevölkerung geschützt werden.

Möglichkeiten der Umsetzung

Im Bereich der unteren Einkommen sind Maßnahmen zur Stabilisierung der unteren Lohngruppen bzw. Mindestlöhne erforderlich, um ein Lohndumping und Outsourcing zu verhindern. Um die Fachkräfte und Hochqualifizierten im Wettbewerb auf dem globalisierten Arbeitsmarkt zu gewinnen, sind grundsätzlich attraktive Entgelte und Arbeitsbedingungen erforderlich. Menschenwürdige und attraktive Löhne zu gewährleisten, ist das sicherste Instrument, um den Bedarf an Arbeitskräften, der von der gewerblichen und der gemeinnützigen Wirtschaft angemeldet wird, durch Zuwanderung nachhaltig decken zu können und zu verhindern, dass die erwünschten Arbeitskräfte einen großen Bogen um Deutschland machen. Tarifabschlüsse, die eine höhere Kaufkraft ermöglichen, und die Einführung von Mindestlöhnen können dazu beitragen, dass besonders die niedrigen Lohngruppen Einheimischer und Eingewanderter vor Lohndumping geschützt werden.

30 Vgl. zur ausführlicheren Diskussion: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zirkuläre und temporäre Migration, Working Paper 35, Seiten 36ff

Die Investitionen in Bildung und berufliche Ausbildung, auch von Bildungsinländern mit Migrationshintergrund, bedürfen generell der Verstärkung.

Das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen stärkt bereits bestehende menschenrechtliche Normen. Die UN-Konvention bezieht sich auf die Ausreise, den Aufenthalt im Zielland und gegebenenfalls auf die Rückkehr. Sie regelt die Rechte unabhängig von der aufenthaltsrechtlichen Situation sowie die Informations- und Kooperationspflichten zwischen Herkunfts- und Zielstaaten. Die meisten Industrieländer haben die Konvention bislang nicht ratifiziert. Deutschland sollte diesen Schritt jedoch tun.

10. Als Arbeitgeberin setzt sich die Diakonie für gleiche Bedingungen und Chancen am Arbeitsplatz ein, sie sind entscheidend für das Zusammenleben in Vielfalt und dienen der **Erfüllung ihres spezifischen Auftrags** in der Gesellschaft.

Diese Zielsetzung ist sowohl in Arbeitsrechtsregelungen und deren Umsetzung wie auch bei der Personalgewinnung und -entwicklung zu berücksichtigen. Im Rahmen der interkulturellen Öffnung der diakonischen Einrichtungen soll insbesondere darauf geachtet werden, dass Bewerbungen von geeigneten Migrantinnen und Migranten angemessen berücksichtigt werden. Es fördert Glaubwürdigkeit bei der Erfüllung ihres spezifischen Auftrags in der Gesellschaft, wenn die Diakonie ihre Rolle als Arbeitgeberin in dieser Weise annimmt und ein gutes Beispiel gibt.

Möglichkeiten der Umsetzung

Die Diakonie trägt in ihrer Arbeitgeberfunktion eine Mitverantwortung für die Gestaltung der offenen Einwanderungsgesellschaft und ihren Arbeitsmarkt. An die Politik gestellte Ansprüche und die von diakonischen Anstellungsträgern geübte Praxis sollten miteinander im Einklang stehen.

In den Einrichtungen, Diensten und Verbänden von Kirche und Diakonie sind eine Willkommenskultur und eine stärkere Öffnung für aus dem Ausland gekommene Arbeitskräfte zu schaffen. Die Handreichung "Interkulturelle Öffnung in den Arbeitsfeldern der Diakonie", die sich an all ihre Einrichtungen, Dienste und Verbände wendet, enthält Leitsätze (Thesen) für



Internationale Migration ist oft ein Fall für Bürokratieabbau.

Foto: Christoph Püschner/Brot für die Welt

Prozesse interkultureller Öffnung und Prüfsteine für die Erhebung des Istzustandes.

Daraus sind Konsequenzen für die Personalgewinnung diakonischer Einrichtungen abzuleiten. Ausschlaggebend für die berufliche Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern sind die Qualifikation und die Deutschkenntnisse. Ebenso ist die konfessionelle Kirchenzugehörigkeit erforderlich.31 Inwieweit die kirchenrechtlichen Regelungen zur beruflichen Mitarbeit praxisnah sind, wurde als Aufgabe für den Verband identifiziert.

Maßnahmen der Personalgewinnung sind so auszugestalten und abzuwandeln, dass sie Menschen und besonders Jugendliche ausländischer Herkunft gezielt ansprechen. Die Berufszugangsvoraussetzungen und Ausbildungsordnungen für die diakonischen Berufe sind darauf zu überprüfen, ob sie aufgrund der ausländischen Herkunft diskriminieren.

31 Vgl. Charakteristika einer diakonischen Kultur, Diakonie Texte 01.2008, Berlin, Januar 2008, sowie Perspektiven zur Mitarbeitendengewinnung in der Diakonie, Diakonie Texte, 05.2010, Berlin, Mai 2010

Diakonische Einrichtungen können prüfen, inwieweit sie in der Lage sind, für Geduldete sowie bei der Eingliederung im Rahmen von Neuanssiedlungsprogrammen Zugang zu Beschäftigung zu schaffen.

Die Arbeitsbereiche der Diakonie sind in der Regel kommunikationsintensiv. Gute Deutschkenntnisse sind ein unverzichtbares Qualitätsmerkmal, denn die in der Diakonie Tätigen müssen sich mit den Menschen, auf die sie zum Beispiel in den Bereichen Pflege und Kindertagesbetreuung treffen, so gut verständigen können, dass ein Einfühlen und das Einschätzen von Situationen möglich sind. Im Kontext der Einwanderungsgesellschaft sind darüber hinaus auch gute Kenntnisse in anderen Sprachen erwünscht; diese können die Deutschkenntnisse aber nicht ersetzen. Aus dieser Erwägung heraus sollte bei der Personalgewinnung stärker und gezielter als bisher auf das nicht ausgeschöpfte Potenzial der in Deutschland lebenden Personen mit ausländischen Wurzeln zurückgegriffen werden, die sich ausreichende Deutschkenntnisse bereits angeeignet haben oder das inländische Schulsystem durchlaufen haben.32

Faire Anwerbung aus dem Ausland

Bei der Anwerbung von Fachpersonal aus dem Ausland darf es keine Schlechterstellung gegenüber Inländern geben. Insbesondere dürfen keine Abstriche bei der tariflichen Bezahlung (zum Beispiel Arbeitsvertragsrichtlinien) gemacht werden. Anwerbung aus dem Ausland kann die notwendige Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Pflegeberufe nicht ersetzen. Pflegeberufe müssen attraktiver werden. Dazu gehören in erster Linie eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und eine leistungsgerechte Entlohnung. Dies erfordert, dass die leistungsgerechte Bezahlung der Mitarbeitenden auch von den Leistungsträgern in den Vergütungsverhandlungen berücksichtigt wird. Zur Sicherstellung der qualitativen Rahmenbedingungen der Pflegeleistungserbringung sind die Refinanzierung der Personalausstattung und ihre tarifliche Vergütung maßgeblich.

Qualifizierung ausländischer Fachkräfte in der Diakonie

Die Diakonie sollte sich im Bereich der Anpassungsqualifizierung von Pflegekräften und Erzieherinnen und Erziehern stärker engagieren. Der Bedarf an Qualifizierungen hat sich im

Rahmen der Arbeitsmigration und des Familiennachzugs insbesondere für Fachkräfte des Gesundheitswesens entwickelt. Häufig wird trotz vorliegender ausländischer Qualifikation keine vollwertige Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses attestiert. In diesem Falle muss eine Anpassungsqualifizierung in einer deutschen Einrichtung des Gesundheitswesens erfolgen. Die Diakonie hätte durch entsprechende gezielte Angebote die Chance, zusätzliche Fachkräfte mit Berufserfahrungen und Fremdsprachenkenntnissen zu gewinnen.

Instrumente der Anpassungsqualifizierung im Pflegebereich könnten auch dazu dienen, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Geschützten einen Arbeitsplatz zu vermitteln. Ebenso könnte die Diakonie hier das Ende 2011 beschlossene und zunächst auf drei Jahre ausgerichtete Resettlement-Programm mit einem Kontingent von jährlich 300 Personen unterstützen, indem sie mittels eines Qualifizierungsangebotes die Integration dieser Menschen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft fördert. Diese Idee könnte im Zusammenspiel von Migrationsfachdiensten und Altenhilfeeinrichtungen in Modellprojekten erprobt werden. Ebenso könnten Menschen davon profitieren, die wegen ihres prekären Aufenthaltsstatus von Abschiebung bedroht sind und durch die dauerhafte berufliche Perspektive als Fachkraft im Pflege- oder Sozialbereich für den Erhalt eines Bleiberechts eine ausreichende Existenzsicherung unabhängig von öffentlichen Mitteln vorweisen können.

Migration und die Wirkungen, die sie hervorruft, sind kaum planbar und steuerbar. Ihre mittelbaren Folgen zeigen sich erst auf längere Zeit. Sie haben Auswirkungen auf das globale Geschehen. Das Spiel der Kräfte aus "push and pull"-Faktoren, die vielseitigen Motivationen und Auslöser von Migration lassen sich kaum von außen beeinflussen. Wir sollten deshalb den Eindruck vermeiden, dass wir Migration wesentlich beeinflussen oder verhindern können. Aber wir können die Menschen in ihren migrationsbedingten Lebenslagen als Träger von Freiheitsrechten begleiten und einiges positiv gestalten.

Durch die transnational geprägten Bürgerinnen und Bürger, ihre familiären Netzwerke und ihre biografische Mehrfachzugehörigkeit entwickeln sich starke Beziehungen und Bande zwischen ihren Ländern. Die in den Zielländern lebenden Menschen sind Akteure und Botschafter der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zu ihren Herkunftsländern und üben eine Brückenfunktion aus. Dieses große Potential und diese großen Chancen verdienen Anerkennung. Gemeinsame Ziele und Vorhaben sind möglich. So könnten Bildung und Ausbildung gemeinsame Aufgaben von Herkunftsland

und Zielland werden. Wirtschaftliche Entwicklung kann von Offenheit und vom Wissens- und Erfahrungstransfer profitieren.

Der Dialog zwischen Menschen und Institutionen in Herkunftsländern und Zielländern sollte auf gleicher Augenhöhe geführt werden. Migrationspolitische Konzepte müssen miteinander beraten, ihre positiven und negativen Folgen abgewogen werden. Trotz unterschiedlicher Ausgangslagen in den internationalen Beziehungen und der Relikte kolonialer Vergangenheit können im Dialog faire Lösungen gefunden werden, wenn die Interessen aller Beteiligten offengelegt und die unterschiedlichen Interessenlagen mit Respekt wahrgenommen werden.

Diese Leitlinien sind ein Ansatz, neue Perspektiven aufzuzeigen und Einsichten für die diakonische Arbeit im In- und Ausland zu formulieren. Sie wollen mit Entscheidungsträgern in Behörden und Ministerien, auch auf der EU-Ebene, diskutiert werden. Dazu gehört auch das Gespräch mit internationalen Partnerorganisationen von Brot für die Welt. Es ist absehbar, dass die in diesem Positionspapier dargestellten Positionen weiterentwickelt werden müssen.

Quellennachweis

Veröffentlichungen des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in **Deutschland**

Sozialleistungen für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Deutschland, Eine Handreichung für die Beratung, Diakonie Texte 12.2011, Berlin, Oktober 2011, http://www.diakonie.de/ Texte_12_2011_Sozialleistungen_fuer_Unionsbuerger.pdf

Für eine menschenrechtskonforme Asyl- und Migrationspolitik der EU – Erklärung zur aktuellen humanitären Situation in Nordafrika, Berlin, 23. Juni 2011, http://www.diakonie.de/ pressemitteilung-dw-ekd-1330-fuer-eine-menschenrechtskonforme-asyl-und-migrationspolitik-der-8125.htm

Perspektiven zur Mitarbeitendengewinnung in der Diakonie, Handreichung, Diakonie Texte 05.2010, Berlin Mai 2010, http://www.diakonie.de/Texte-05-2010-Mitarbeitergewinnung.pdf (Die Handreichung enthält auch Abschnitte über den Kontext Einwanderungsgesellschaft sowie Diversity Management.)

Standards für Konzepte legaler Einwanderung aus der Perspektive kirchlich-diakonischer Migrations- und entwicklungszusammenarbeit, Dokumentation des Workshops vom 8. bis 10. September 2010, unveröffentlicht

Kirchliche Entwicklungs- und Migrationsarbeit, Dokumentation des Workshops vom 21. bis 22. September 2009, unveröffentlicht

Charakteristika einer diakonischen Kultur, Diakonie Texte 1.2008, Berlin Februar 2008

Diakonie in der Einwanderungsgesellschaft – Mitten im Leben, Rahmenkonzeption Migration, Integration und Flucht, Berlin August 2007, Diakonie Texte 17.2007, http://www.diakonie.de/Texte-2007-17_Einwanderungsgesellschaft.pdf

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV) und des Diakonischen Werkes der EKD zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Berlin und Freiburg, 15. Mai 2007, http://www.diakonie.de/2364_2520.htm

Ausreise- und Rückkehrberatung als integrierter Bestandteil der Flüchtlingsarbeit der Diakonie, Diakonie Texte 08.2006, Juli 2006, http://www.diakonie.de/texte-2006-08-Ausreiseberatung.pdf

Ein Jahr Zuwanderungsgesetz - Anmerkungen und Empfehlungen des Diakonischen Werkes der EKD zur Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes, Berlin, 27. Januar 2006, http:// www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/DW_evaluation.pdf

Miteinander leben, Rahmenkonzeption für die Arbeit der Diakonie mit Migrantinnen und Migranten, Diakonie Korrespondenz 09/97, Stuttgart 1997

Weitere Veröffentlichungen

Afentakis, Anja und Tobias Maier: Projektionen des Personalbedarfs und -angebots in Pflegeberufen bis 2025, in: Zeitschrift Wirtschaft und Statistik 11/2010 des Statistischen Bundesamtes

Bonin, Holger: Der Finanzierungsbeitrag der Ausländer zu den deutschen Staatsfinanzen: Eine Bilanz für 2004, IZA Bonn and DIW Berlin Discussion Paper No. 2444, November 2006, http://ftp.iza.org/dp2444.pdf

Brot für die Welt (Hrsg.): Orientierungsrahmen für Studienbegleitprogramme in Deutschland (STUBE) für Studierende aus Afrika, Asien und Lateinamerika aus Mitteln von "Brot für die Welt", Stuttgart 2011

Brücker, Herbert: Arbeitsmarktwirkungen der Migration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 44/2009), Seite 6-12

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.): Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 35, Nürnberg Januar 2011

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Ansätze und Überlegungen zum Umgang mit der Fachkräftesituation in Kindertageseinrichtungen, Berlin März 2011

Centre for European Policy Studies (CEPS) (Hrsg.): Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020, Policy Brief No. 240, Brüssel April 2011

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen: Barrieren überwinden: Migration und menschliche Entwicklung, Bonn 2009

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.): Migration in einer interdependenten Welt, Bericht der Weltkommission für internationale Migration, Berlin 2005, http:// www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/ mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete_DE.pdf

Evangelische Kirche in Deutschland, "... denn ihr seid selbst Fremde gewesen", Vielfalt anerkennen und gestalten. Ein Beitrag der Kommission für Migration und Integration der EKD zur einwanderungspolitischen Debatte, Kirchenamt der EKD, Hannover November 2009, http://www.ekd.de/download/ ekd texte 108.pdf

Europäische Kommission (Hrsg.): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas, Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM (2010) 171, Brüssel April 2010

European hospital and healthcare employers' association und European Federation of Public Service Unions, EGÖD-HOSPEEM Verhaltenskodex "Ethische grenzüberschreitende Einstellung von Mitarbeitern und Mitarbeiterbindung im Krankenhaussektor" und Folgemaßnahmen, Brüssel April 2008, http://www.epsu.org/a/3719

Forum Menschenrechte (Hrsg.): Zirkuläre Migration – Ansätze zur Regelung durch die Europäische Union, Positionspapier, Berlin 2008

Follmar-Otto, Petra: Temporäre Arbeitsmigration in die Europäische Union. Menschenrechtliche Anforderungen. DIMR Policy Paper, Berlin 2007

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.): Europäische Migrationspolitik, Bestandsaufnahme und Trends, WISO Diskurs, Expertisen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn Mai 2009

Guchteneiere, Paul de und Pecoud, Antoine: Migration without Borders. An Investigation into the Free Movement of People, Cambridge 2007

International Labour Office (Hrsg.): International labour migration, a rights-based approach, Genf 2010

International Organization for Migration (Hrsg.): Communicating Effectively World Migration Report 2011, Genf 2011

IZA-Forschungsinstitut und The Economic and Social Research Institute (Hrsg.), Study on Active Inclusion of Migrants, Bonn/Dublin September 2011

Just, Wolf-Dieter: Internationale Arbeitsmigration, nationaler Eigennutz und Menschenrechte, in: Bedford-Strohm, Heinrich et al. (Hrsg.): Arbeitswelten, Jahrbuch Sozialer Protestantismus, Bd. 5, Gütersloh 2011. S. 192-220

Kurzke-Maasmeier, Stefan: Migration weiter denken! Ethische Erwägung zu einer "Expansion der Menschenrechte", in: Forum Weltkirche, Nr. 1, Aachen 2009

Mabanza, Boniface: Migration als Recht auf Bewegungsfreiheit, in: Diakonia, 42. Jg. Heft 3, August 2011, S. 158-163

Ratha, Dilip und William Shaw: South-South Migration and Remittances, World Bank Working Paper No.102, Washington DC 2007

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.): Gute Grundlagen: das deutsche Aufenthaltsrecht und Möglichkeiten der Umsetzung von Programmen zirkulärer Migration, SVR-Info, Berlin September 2011

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Migrationsland 2011 - Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin 2011

The Directorate for Health and Social Affairs: Recruitment of Health Workers, Towards Global Solidarity, Department of health and social services personnel/Secretariat for international work, Oslo August 2007, Contact: http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/recruitment-of-health-workerstowards-global-solidarity/Publikasjoner/recruitment-ofhealth-workers-towards-global-solidarity.pdf, abgerufen am 19.4.2012

United Nations Economic and Social Council: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, E/2010/89, New York Juli 2010

Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen: Migration zulassen - Flüchtlinge schützen, VENRO-Positionspapier, Bonn 2009

Worldbank (Hrsg.): Factbook Migration 2011, Washington DC 2011

World Health Organization: Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, Genf Mai 2010, http://www.who.int/hrh/migration/code/code_en.pdf, abgerufen am 2.2.2012

Zerger Dr., Frithjof: Migrationssteuerung und Entwicklungseffekte durch zirkuläre Migration? In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jahrgang 27, Nr. 1, Berlin 2008

Die Leitlinien wurden vom Lenkungsausschuss Zentrum Familie, Integration, Bildung und Armut im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland am 2. März 2012 verabschiedet. Der Text wurde unter dem Arbeitstitel "Leitlinien für die Arbeitskräftezuwanderung nach Deutschland und die Auswirkungen und Potenziale für Entwicklung in den Herkunftsländern" von einer Projektgruppe erarbeitet.

Mitglieder

Johannes Brandstäter

Projektleitung, Diakonie Bundesverband, Berlin

Sophia Wirsching

Projektleitung, Brot für die Welt, Stuttgart

Thorsten Leißer

Kirchenamt der EKD, Hannover

Doris Peschke

Kommission der Kirchen für Migranten in Europa - CCME -,

Brüssel

Helmut Stoll

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Bayern,

Nürnberg

Beratung

Dr. Steffen Angenendt

Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin

Johannes Flothow

Diakonisches Werk Württemberg, Stuttgart

Susanne Hesemann

Diakonie Hamburg

Barbara Irmer

STUBE Dresden

Andreas Lipsch

Interkultureller Beauftragter der Evangelischen Kirche in

Hessen und Nassau, Frankfurt am Main

Boniface Mabanza

Kirchliche Arbeitsstelle Südliches Afrika, Heidelberg

Katharina Stamm

Diakonie Bundesverband, Berlin

Erika Stempfle

Diakonie Bundesverband, Berlin

Dr. Mariame Sow

Projektstelle Nachhaltigkeit und ökofaires Handeln der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Frankfurt am Main

Notizen

Auszug Diakonie Texte 2010/2011/2012

02.2012 Sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche - eine Aufgabe der Prävention und Gesundheitsförderung aus Sicht der Diakonie 01.2012 Diskriminierungsschutz in diakonischen Arbeitsfeldern 16.2011 50 Jahre Zivildienst 15.2011 Pflegestatistik - zum 15. Dezember 2009 14.2011 Einrichtungsstatistik – Regional – zum 1. Januar 2010 13.2011 Vorstandsbericht

12.2011 Sozialleistungen für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger in Deutschland

11.2011 Teilhabe abhängigkeitskranker Menschen sichern

10.2011 Einrichtungsstatistik zum 1. Januar 2010

09.2011 Altenarbeit im Gemeinwesen Demografisch geboten - politisch notwendig - verlässlich finanziert

08.2011 Prozesse interkultureller Öffnung konkretisieren, kommunizieren, kultivieren

07.2011 Kommunikation von Qualität in der stationären Altenhilfe

06.2011 Mitarbeitendenstatistik zum 1. September 2008

05.2011 Chancen für Kinder eröffnen - Teilhabe durch Kinder- und Jugendrehabilitation

04.2011 Der Tod gehört zum Leben

03.2011 Abschiebungshaft in Deutschland - Positionen und Mindestforderungen der Diakonie

02.2011 Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte 2009

01.2011 Prävention in der Schuldnerberatung der Diakonie

12.2010 Gerechte Teilhabe an Arbeit

11.2010 Diakonie und Bildung

10.2010 Sozialarbeiterisches Case-Management für Menschen mit Behinderungen in der Eingliederungshilfe nach SGB XII/SGB IX

09.2010 Erwartungen der Diakonie an die Reform der Grundsicherung

08.2010 Raus aus dem Abseits

Diakonisches Plädoyer für eine gerechte Jugendpolitik

07.2010 Deutsche aus der ehemaligen Sowjetunion -

auf der Suche nach einer verlorenen Familienvergangenheit

06.2010 Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Europa

05.2010 Perspektiven zur Mitarbeitendengewinnung in der Diakonie

Liebe Leserinnen und Leser,

wir hoffen, dass wir Ihnen mit der vorliegenden Ausgabe des Diakonie Textes Informationen und inhaltliche Anregungen geben können. Wir sind an Rückmeldungen interessiert, um unsere Arbeit zu optimieren. Wir freuen uns deshalb, wenn Sie uns

- 1. Kommentare und Anregungen zum Inhalt des Textes zukommen lassen.
- 2. informieren, welchen Nutzen Sie durch diesen Text für Ihre Arbeit erfahren haben und
- 3. mitteilen, wie Sie auf die vorliegende Ausgabe der Diakonie Texte aufmerksam geworden sind und ob oder wie Sie diese weitergeben

Ihre Rückmeldungen senden Sie bitte an die verantwortliche Projektleitung (siehe Impressum unter Kontakt).

Herzlichen Dank im Voraus. Ihr Diakonisches Werk der EKD Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nichtkommerziellen Zwecken heruntergeladen und vervielfältigt werden. Diakonie Texte finden Sie unter www.diakonie.de/Texte. Im Vorspann der jeweiligen Ausgabe im Internet finden Sie Informationen, zu welchem Preis Diakonie Texte gedruckt beim Zentralen Vertrieb bestellt werden können.

Bestellungen: Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. Karlsruher Straße 11 70771 Leinfelden-Echterdingen Telefon: +49 711 21 59-777 Telefax: +49 711 797 75 02

Vertrieb@diakonie.de

Benutzer des Diakonie Wissensportals können über die Portalsuche nicht nur nach Stichworten in den Textdateien recherchieren, sondern auch auf weitere verwandte Informationen und Veröffentlichungen aus der gesamten Diakonie zugreifen. Voraussetzung ist die Freischaltung nach der Registrierung auf

www.diakonie-wissen.de

www.diakonie.de

Impressum

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. Stafflenbergstraße 76 70184 Stuttgart

Verantwortlich für die Reihe: Andreas Wagner Zentrum Kommunikation Postfach 10 11 42 70010 Stuttgart Telefon: +49 711 21 59-454 Telefax: +49 711 21 59-566 redaktion@diakonie.de www.diakonie.de

Kontakt:

Johannes Brandstäter Migrationspolitische Grundsatzfragen, Zentrum Migration und Soziales Reichensteiner Weg 24 14195 Berlin Telefon: +49 30 830 01-384 migration@diakonie.de

Sophia Wirsching Beraterin Migration und Entwicklung, Menschenrechtsreferat Brot für die Welt Stafflenbergstraße 76 70184 Stuttgart Telefon: + 49 711 21 59-497 Telefax: + 49 711 21 59-569 s.wirsching@brot-fuer-diewelt.de

Druck: Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deu tschland e.V. Karlsruher Straße 11 70771 Leinfelden-Echterdingen

Foto Titel: Rainer Sturm/PIXELIO

© April 2012 - 1. Auflage ISBN-Nr. 978-3-941458-50-5

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.

Stafflenbergstraße 76 70184 Stuttgart

Telefon: +49 711 21 59-0 Telefax: +49 711 21 59-288

diakonie@diakonie.de www.diakonie.de