

Nr. 3 / März 2017

Einwanderung entwicklungspolitisch denken!

Die Debatte um ein neues Einwanderungsgesetz hat erneut Schwung erhalten – vor allem infolge des starken Anwachsens der in Deutschland Schutzsuchenden in der zweiten Jahreshälfte 2015. Das Bewusstsein für langfristige politische Weichenstellungen in Fragen der Einwanderung ist gewachsen. Im Hinblick auf die im September 2017 stattfindende Bundestagswahl positionieren sich hierzu die politischen Parteien aus unterschiedlichen Motiven. In der bisherigen Diskussion kommen entwicklungspolitische Aspekte zu kurz. Darüber hinaus werden bestehende Verzahnungen zwischen Flucht, unfreiwilliger, freiwilliger und reiner Arbeitsmigration häufig vermischt und nicht differenziert genug behandelt. Dieser Standpunkt erläutert die Rahmenbedingungen für ein Einwanderungsgesetz, das entwicklungspolitische Belange berücksichtigt.

VENRO fordert in seinem Positionspapier zur Bundestagswahl „Für Weltoffenheit, Solidarität und Gerechtigkeit“ ein neues Einwanderungsgesetz, das über den Bedarf des eigenen Arbeitsmarktes hinaus entwicklungspolitische Ziele berücksichtigen muss. Deutschland sollte dieses wichtige politische Signal setzen – auch wenn die Bundesregierung damit nicht verhindern wird, dass die aus verschiedenen Motiven flüchtenden Menschen weiterhin irreguläre Wege nutzen werden, wenn Grenzen versperrt und Einwanderungsmöglichkeiten begrenzt sind. Für alle, die sich auf den Weg machen, muss der Schutz der Menschenrechte im Vordergrund stehen.

1. Migration und Entwicklung: Die Perspektive „Wer verlässt sein Heimatland?“

Bisher wird das Thema „Migration und Entwicklung“ von Politik und Gesellschaft wenig diskutiert

– und wenn, dann hauptsächlich unter den Fragestellungen: Welche Menschen und wie viele verlassen ihre Heimat, wohin und aus welchen Gründen gehen sie, und wie können diese Prozesse gesteuert und teilweise auch gestoppt werden. Die Entwicklungszusammenarbeit wird zunehmend als wichtiges Instrument der „Fluchtursachenbekämpfung“ betrachtet, wobei sie auch für Migrationsabwehr und Grenzkontrollen instrumentalisiert wird.

Vor allem die positiven Wirkungen von Migration – sei es für die Entwicklung in den Herkunftsländern oder für Entwicklung bei uns – sollten aus zivilgesellschaftlicher Sicht verstärkt werden. Die Agenda 2030 und die Ziele für nachhaltige Entwicklung erkennen das Potenzial von Migration für Entwicklungsprozesse an. Das Unterziel 10.7 fordert explizit eine „geordnete, sichere, reguläre und verantwortungsvolle Migration und Mobilität, unter anderem durch die Anwendung einer planvollen und gut gesteuerten Migrationspolitik“. Migration geschieht, um neue Lebensperspektiven zu suchen und sich weiterzuentwickeln. Sie sollte einer freien Entscheidung folgen und weder aufgrund eines Mangels an Alternativen erzwungen sein noch in einem irregulären Rahmen erfolgen müssen.

Entwicklungspotenzial können vor allem Geldsendungen (Rücküberweisungen) von Migrantinnen und Migranten an ihre Familien in der Heimat entfalten. Laut Angaben der Weltbank sind diese Überweisungen aktuell dreimal so hoch wie die offizielle Entwicklungshilfe (ODA). Studien belegen, dass die Geld empfangenden Familien unter anderem auch in Bildungs- oder Gesundheitsausgaben investieren. Dennoch können die Geldsendungen langfristig gesehen auch nachteilige Entwicklungen in den Herkunftsländern nach sich ziehen, beispielsweise wenn sich der

Staat aus seinen sozialen Aufgabenbereichen und der Förderung einer nachhaltigen Beschäftigungspolitik zurückzieht.

Zudem haben Wissens- und Ideentransfers von Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer positive Entwicklungseffekte. Diasporage-meinden und Organisationen von Migranten und Migrantinnen sind wichtige Akteure, die in die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden sollen.

2. Einwanderung und Entwicklung: Die Perspektive „Wer kommt nach Deutschland?“

Wie kann nun Einwanderung nach Deutschland aus der umgekehrten Perspektive entwicklungspolitisch begleitet werden? Bisher wird das Thema Einwanderung hauptsächlich unter innen- und sicherheitspolitischen Aspekten diskutiert. Innenpolitisch geht es um Themen wie Integration, demografischer Wandel und die Erfordernisse des deutschen Arbeitsmarktes. Geprägt wird die Debatte auch durch Sorgen in Bezug auf terroristische Anschläge und den Missbrauch der sozialen Sicherungssysteme. Populistische und fremdenfeindliche Lautmalerei tragen ihr Übriges dazu bei, die möglichen Entwicklungseffekte von Einwanderung auszublenden. Eine Einwanderungspolitik, die entwicklungspolitisch sensibel angelegt ist, muss zum Nutzen sowohl für die Migrierenden als auch für die Herkunfts- und Zielländer sein.

Eine Neuausrichtung der Einwanderungspolitik unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten nach SDG 10.7 könnte im Rahmen arbeitspolitischer Steuerung auch bedeuten, in einem gewissen Umfang Menschen mit geringeren Qualifikationen legale Wege nach Deutschland zu eröffnen. Dies kann auch übersättigte Arbeitsmärkte in den Herkunftsregionen entlasten. Die Voraussetzung dafür ist, dass die betroffenen Menschen diese Entscheidung freiwillig treffen und menschen- und arbeitsrechtliche Standards für alle eingehalten werden. Eine Berücksichtigung entwicklungspo-

litischer Belange dient nicht zuletzt auch dazu, negative Effekte von Migration einzudämmen. Dazu gehören der sogenannte „Care Drain“, also eine übermäßige Abwanderung von Ärztinnen, Ärzten, Krankenschwestern und -pflegern aus Ländern des Globalen Südens und der „Brain Drain“, der dauerhafte Verlust von Fachkräften und Hochqualifizierten mit negativen Auswirkungen für den Gesundheitssektor beziehungsweise andere betroffene Wirtschaftszweige des Auswanderungslandes.

3. Ein entwicklungspolitisch kohärenter Rahmen für Einwanderung

VENRO fordert einen entwicklungspolitisch kohärenten Rahmen für die Einwanderung aus Entwicklungsländern, der folgende Aspekte umfasst:

Flankierende Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Um einen tatsächlichen Nutzen für Herkunfts- und Aufnahmeländer sowie die Migrantinnen und Migranten zu erzielen, muss Einwanderung aus Ländern des Globalen Südens mit entwicklungspolitischen Maßnahmen flankiert werden. Beispiele dafür sind Ausbildungspartnerschaften, Stipendien, Exposure-Programme, aber auch langfristige Arbeitsmarktanalysen, bei denen die Bedarfe von Ziel- und Herkunftsstaaten in den Blick genommen werden. Zudem sind Diasporaorganisationen als wichtige Akteure in Entwicklungsprozesse einzubinden. Häufig treten sie als Lobbyakteure in Erscheinung, die in den Heimatländern eine gute Regierungsführung, den Abbau von Korruption, aber auch den Ausbau von Bildungs- und Gesundheitssystemen fordern.

Die Erfahrungen der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit mit der Gestaltung einer auch an Entwicklung orientierten Einwanderung müssen systematisch evaluiert werden. Bei zukünftigen Maßnahmen sollten sich daraus ergebende Empfehlungen berücksichtigt werden. Das bedeutet auch, dass sowohl die Pla-

nung dieser Maßnahmen wie die Planung der Einwanderung insgesamt eng mit dem entsprechenden Partnerland abgestimmt werden müssen. Hier sind vor allem die Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Arbeitsmigration sowie die Einrichtung sozialer Dienste für die Zeit der Migration zu bedenken. Zudem gilt es, der Schutzverantwortung der Regierungen bezüglich der Rechte von Migrierenden in Transit- und Zielländern beispielsweise durch die Botschaften nachzukommen.

Die Ausgestaltung der erwähnten Maßnahmen durch Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit muss ein fester Bestandteil der regelmäßig stattfindenden Regierungskonsultationen über Schwerpunktsetzungen der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Partnerländern sein.

Entwicklungspolitische Absicherung

Bei der Ausgestaltung einer neuen Einwanderungspolitik muss es entwicklungspolitische Absicherungsmaßnahmen geben. Die Bedürfnisse von Entwicklungsländern wie auch von Migrantinnen und Migranten dürfen nicht in das Korsett eines Zuwanderungspunktesystems gepresst werden. So darf es nicht sein, dass Ärztinnen und Ärzte aus Ländern angeworben werden, die durch eine starke medizinische Unterversorgung gekennzeichnet sind, nur um einen Hausärztemangel in bestimmten ländlichen Gebieten Deutschlands zu kompensieren. Darum sollte die Bundesregierung weiterhin auf eine aktive Anwerbung von Gesundheitsfachkräften und Ärztinnen und Ärzten aus Ländern, in denen diese Berufe unterrepräsentiert sind, verzichten. Die Rekrutierungsverfahren für die vermittelten Arbeitskräfte müssen fair sein und dürfen deren Familien nicht in Armut stürzen. Internationale Standards für Arbeitsagenturen und Rekrutierung sind gesetzlich umzusetzen. Es muss gerechte Lösungen für die in Deutschland eingezahlten Renten- und Sozialversicherungsbeiträge der Migrantinnen und Migranten bei Rückkehr in ihre Herkunftsländer geben.

Einwanderung flexibel und geschlechtergerecht gestalten

Mehr legale Einwanderungsmöglichkeiten sind erforderlich. Die Anerkennung von Qualifikationen von Fach- und hochqualifizierten Arbeitskräften muss erleichtert werden, insbesondere auch von eingewanderten Frauen. So arbeiten viele qualifizierte Krankenschwestern aus dem Ausland in Deutschland als gering bezahlte Pflegekräfte, weil ihre Qualifikation nicht anerkannt wird oder sie aufgrund häuslicher Pflichten und der Betreuung von Kindern erschwerten Zugang zu Sprach- und Fortbildungskursen haben. Insgesamt konnten Frauen bislang häufig nur über den Ehegatten- und Familiennachzug einreisen, während ihnen die Arbeitsmigration als Zuzugsmöglichkeit verwehrt blieb, weil die gesuchten „Mangelberufe“ in tendenziell männlich dominierten Berufsfeldern wie Finanzwirtschaft, Forschung und Technologie lagen.

Aber auch für geringer ausgebildete Menschen, die über andere Kompetenzen verfügen, muss es Chancen geben, etwa im Bereich der Saisonarbeit oder bei der Begleitung von Pflegebedürftigen. Mehr Sprachkurse und Qualifizierungsprogramme sind notwendig. Zugleich muss der Zugang von Frauen und Mädchen zu diesen Angeboten gezielt, das heißt über klar definierte Zielvorgaben in der Verwendung der Mittel verbessert werden. Die Qualifizierungsmaßnahmen sollten gendersensibel gestaltet sein.

Aus entwicklungspolitischer Sicht entfaltet vor allem zirkuläre Migration positive Wirkungen. Zirkuläre Migration bedeutet, dass Zuwanderung und Visaverfahren nicht nur einem starren und linearen Muster von Einreise, Verbleib im „Gastland“ und Rückkehr folgen. Es sollten auch Freiräume zugelassen werden, die es Zuwanderinnen und Zuwanderern erlauben, nach ein paar Jahren in das Herkunftsland zurückzukehren, sich dort eine Weile aufzuhalten, um dann nach Deutschland zurückzukehren. Allerdings darf die Ausweitung der zirkulären Migration nicht zu einer Einschränkung des Familiennachzugs führen.

Beteiligung entwicklungspolitischer Akteure an der Einwanderungspolitik

Es bedarf eines institutionellen Rahmens, der für eine entwicklungspolitisch kohärente Einwanderungspolitik sorgt. Die Ressorts der Bundesregierung verfolgen ihre spezifischen Zielsetzungen und haben verschiedene Blickwinkel auf das Thema Einwanderung. Eine Steuerung von Einwanderung, die überwiegend durch das Arbeits-, das Wirtschafts- und/oder das Innenministerium erfolgt, wird nicht dazu führen, dass entwicklungspolitische Belange berücksichtigt werden. Vielmehr wäre so mit einer Einwanderung zu rechnen, die sich nur nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes oder nach wirtschaftlichen Kriterien richtet. Grundsätzlich sollte ein ressortübergreifender Ansatz für die Steuerung der Einwanderung gewählt werden, der unterschiedliche thematische und geografische Arbeitsgruppen beinhaltet. Eine Einbindung der zivilgesellschaftlichen Akteure in diese Prozesse – und hier insbesondere auch der Migrantinnen und Migranten selbst –, muss gewährleistet sein.

Flüchtlinge haben ein eigenes Recht auf Schutz – Statuswechsel zwischen Asyl- und Einwanderungsverfahren erleichtern

Das Grundgesetz und die Genfer Flüchtlingskonvention binden Deutschland rechtlich an den Schutz von Flüchtlingen. Neben dem Flüchtlingsstatus und der Anerkennung im Rahmen des deutschen Asylverfahrens wird Flüchtlingen ein sogenannter subsidiärer Schutz gewährt, der zum Beispiel im Rahmen von Umsiedlungsmaßnahmen von Flüchtlingen aus überlasteten Aufnahmeländern zuerkannt wird. Die Aufnahme von Schutzsuchenden ist in beiden Fällen humanitär begründet und darf sich nicht nach den Erfordernissen des deutschen Arbeitsmarktes richten. Trotzdem stellen die in Deutschland lebenden Flüchtlinge, Asylsuchenden und Geduldeten eine Ressource für den Arbeitsmarkt dar, die von Anfang an gefördert werden sollte. Bisher ist ein Wechsel aus dem Asylverfahren zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit nicht möglich. Ein Statuswechsel zwischen Asyl- und Einwanderungsverfahren sollte grundsätzlich erleichtert werden.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Stresemannstraße 72
10963 Berlin
Tel.: 030/2 63 92 99-10
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

Redaktion

Dr. Bernd Bornhorst, Anke Kurat (VENRO), Dr. Benjamin Schraven (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)

Endredaktion

Steffen Heinzelmann

Berlin, März 2017