

Antrag

der Abgeordneten Memet Kilic, Viola von Cramon-Taubadel, Josef Philip Winkler, Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Thilo Hoppe, Volker Beck (Köln), Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, Dr. Konstantin von Notz, Claudia Roth (Augsburg), Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Arbeitskräfteeinwanderung nachhaltig gestalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Globalisierung besteht nicht nur aus einem zunehmenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Sie führt auch zu einer Zunahme von Wanderungsprozessen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Ziel muss es sein, diese Entwicklung zum Wohle aller gerecht und nachhaltig zu gestalten.

In einer Welt, die immer mehr zusammenrückt, verändern sich menschliche Wanderungsprozesse. Diese verlaufen heute häufiger als früher temporär und zirkulär. Viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten wandern mehrfach und für unterschiedliche Zeiträume zwischen ihren Herkunfts- und Aufnahmeländern hin und her.

Insgesamt werden die Wanderungsformen vielfältiger. Dies muss eine menschenrechts- und entwicklungsbezogene Migrationspolitik berücksichtigen: Neben den Interessen der Migrantinnen und Migranten und der potentiellen Zielländer müssen auch die Interessen der Herkunftsländer auf Wahrung ihrer Entwicklungspotentiale gebührend beachtet werden. Nur dann ist eine Steuerung der Migration möglich, die Lohn- und Sozialdumping sowie unerwünschte Wirkungen für die Herkunftsländer verhindert und für alle Beteiligten positive Wirkungen entfaltet.

Zirkuläre Migration sollte übrigens nicht als Rotationsmigration im konservativen Sinne verstanden werden, bei der Arbeitsmigrantinnen und -migranten nach einer von vornherein festgesetzten Frist das Aufnahmeland wieder verlassen müssen, um neuen temporären Einwanderinnen und Einwanderern Platz zu machen. Damit würde man nämlich die Fehler der alten „Gastarbeiterpolitik“ wiederholen.

Sinnvoll ist es demgegenüber, allen Arbeitsmigrantinnen und -migranten grundsätzlich die Möglichkeit einer Aufenthaltsverfestigung anzubieten. Zudem sollte man sie von Beginn an intensiv integrationspolitisch unterstützen. Der entscheidende Unterschied zu dem o. g. konservativen Ansatz besteht darin, dass diese Menschen hier von Beginn an eine sichere Bleibeperspektive haben. Erst auf dieser Grundlage macht es Sinn, seitens des Aufnahmelandes gezielte Anreize zu setzen, um Formen freiwilliger Mobilität zu unterstützen. Dies kann zur Förderung des selbstbestimmten Engagements von Migrantinnen und Migranten für eine demokratische, ökologische, wirtschaftliche und soziale Zukunft ihrer Herkunftsländer beitragen.

Die Neuausrichtung der deutschen Einwanderungspolitik hin zu einer systematischen Anwerbung von Arbeitskräften muss menschenrechtliche und entwicklungspolitische Anforderungen berücksichtigen. Deutschland kommt als Zielland dann große Verantwortung zu: Die direkten Auswirkungen von Anwerbemaßnahmen in den Herkunftsstaaten, aber auch von so genannten Wanderungsketten, müssen in jedem Einzelfall vorab – aber auch prozessbegleitend – mithilfe transparenter Kriterien abgeschätzt und evaluiert werden. Hierzu muss Fachwissen aus Politik und Zivilgesellschaft aus Deutschland und aus den jeweiligen Herkunftsstaaten einbezogen werden. Ein maßgebliches Ziel hierbei muss sein, in den Herkunftsländern Folgewirkungen einer Anwerbspolitik zu vermeiden, die den Entwicklungschancen dieser Staaten nachhaltig schaden. In letzter Konsequenz muss es möglich sein, die Anwerbung von Personen bestimmter Berufsgruppen aus einzelnen Herkunftsländern auszusetzen. Denn elementare Bereiche der Grundversorgung in den Herkunftsländern, insbesondere der Bildungs- und Gesundheitssektor, dürfen durch eine aktive Einwanderungspolitik Deutschlands keinesfalls untergraben werden. Diesbezüglich existiert zumindest für den Gesundheitsbereich ein umfangreiches Instrumentarium internationaler (Selbst-)Verpflichtungen. Allerdings hat die Bundesregierung dieses internationale Reglement bislang nur unzureichend umgesetzt.

Fünf Instrumente sind besonders geeignet, freiwillige und selbstbestimmte Mobilität zu fördern:

1. Ein mehrdimensionales Punktesystem erscheint besonders sinnvoll, denn es garantiert ein transparentes, faires und diskriminierungsfreies Verfahren. Dieses Modell schafft die Möglichkeit, die Arbeitskräfteeinwanderung anhand eines bestimmten, gesellschaftlich abgestimmten Kriterienkatalogs zu steuern. Danach vergibt der Staat für bestimmte Variablen (wie Bildungsabschluss, berufliche Qualifikation, Berufserfahrung und Sprach-/Deutschkenntnisse der Antragstellerinnen und Antragsteller) Punkte, wobei sich diejenigen mit den höchsten Punktzahlen für eine Einwanderung qualifizieren (Bundestagsdrucksache 17/3862).

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatte 2010 vorgeschlagen, zusätzlich auch das Kriterium „Herkunftsland“ in ein solches Punktesystem einzuführen. Damit könnten einzelne Herkunftsstaaten (wie z. B. Schwellenländer oder Länder sog. mittleren Einkommens) bei der Punktevergabe (im Hinblick auf bestimmte Berufsgruppen) bessergestellt werden, bei denen negative Auswirkungen einer Fachkräfteanwerbung von vornherein nicht zu erwarten sind. Gleichzeitig bietet das mehrdimensionale Punktesystem die Gewähr dafür, dass – diskriminierungsrechtlich einwandfrei – keine Antragstellerin bzw. kein Antragsteller allein wegen ihres/seines Herkunftslandes von einer Zuwanderung nach Deutschland ausgeschlossen würde. Zudem bieten die fortwährende Evaluierung und Nachsteuerungsmöglichkeit beim Punktesystem die Möglichkeit, negative Auswirkungen der Fachkräfteanwerbung für bestimmte Herkunftsländer zu vermeiden bzw. im Laufe des Anwerbeprozesses zu reduzieren.

2. Eine enge Kooperation zwischen Aufnahme- und Herkunftsland in den Bereichen schulischer, beruflicher und universitärer Bildung, um Bildungsinteressen von Menschen nachzukommen und entwicklungspolitische Belange zu fördern: Dazu können Austausch- und Stipendienprogramme, gegenseitiger Transfer von Wissen zum Beispiel durch Hochschulkooperationen sowie Kapazitätsaufbau in den Herkunftsländern dienen.
3. Migrantinnen und Migranten unterstützen häufig und in großem Umfang Menschen und Projekte in ihren Herkunftsländern und leisten so einen eigenständigen Beitrag für ihre Herkunftsländer. In einem fraktionsübergreifenden Antrag hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung im Jahr 2007 aufgefordert, ein Konzept zu entwickeln, um dieses Engagement der sog. Diaspora für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer zielgerichteter zu unter-

stützen (Bundestagsdrucksache 16/4164). Von den umfänglichen Vorschlägen des Bundestages hat die Bundesregierung, auch sechs Jahre später, vieles nicht umgesetzt.

4. Auch anderweitig ließen sich die Potentiale und das Engagement von Migrantinnen und Migranten für ihr jeweiliges Herkunftsland besser nutzen: Bislang existiert in Deutschland lediglich ein „Rückkehrmanagement“. Dieses zielt einseitig auf die finanzielle Förderung bzw. Vorwegnahme einer zwangsweisen Ausreise. Dies aber widerspricht dem Ansatz freiwilliger Mobilität. Zukunftsweisend wäre eine umfassende Förderung von Mobilität mit dem Ziel, über das Hin- und Herpendeln der Migrantinnen und Migranten einen intensiven und nachhaltigen Austausch nicht nur materieller Güter, sondern auch von Erfahrungswissen und neuen Kontakten zwischen den Herkunfts- und Aufnahmeländern zu fördern.
5. Die Europäische Union bemüht sich seit Jahren um eine Neuordnung der sog. externen Dimension ihrer Migrationspolitik. Die EU bemüht sich um eine koordinierende Rolle bei der Abstimmung der nationalen Einwanderungspolitiken und der Verhandlungen mit einzelnen Partnerstaaten. Nicht zuletzt aufgrund der Passivität der Bundesregierung hat die EU aber bislang kaum Fortschritte bei der externen Dimension ihrer gemeinsamen Migrationspolitik gemacht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

für eine Neuausrichtung der deutschen Arbeitskräfteeinwanderung anhand menschenrechtlicher und entwicklungsbezogener Kriterien einzutreten und

1. das geltende Aufenthaltsrecht um ein Modell zur kriteriengesteuerten Arbeitskräfteeinwanderung zu ergänzen, welches einerseits den Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten gerecht wird, andererseits aber auch die Entwicklungspotentiale der Herkunftsländer wahrt. Dieses sollte u. a. eine Steuerung anhand bestimmter Herkunftsländer und Berufsgruppen ermöglichen;
2. sich im Rat der Europäischen Union für grundlegende Korrekturen an dem Konzept der sog. EU-Mobilitätspartnerschaften im Sinne der hier beschriebenen menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Kriterien einzusetzen und sich anschließend aktiv an der entsprechenden Ausgestaltung und Durchführung dieser reformierten Mobilitätspartnerschaften zu beteiligen;
3. die Ansätze europäischer Migrationspolitik zu stärken, indem der EU-Kommission eine stärkere koordinierende Rolle ermöglicht wird;
4. den Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für die grenzüberschreitende Anwerbung von Gesundheitsfachkräften zu implementieren, die Entwicklung und Umsetzung einer Strategie, wie dem Gesundheitsfachkräftemangel in Deutschland begegnet werden kann, einen Aktionsplan zur Umsetzung des EU-Aktionsprogramms zur Bekämpfung des akuten Gesundheitspersonalmangels in den Entwicklungsländern zu entwickeln und darüber hinaus die Aspekte des Verhaltenskodexes für die grenzüberschreitende Anwerbung wie auch die der Bekämpfung des akuten Gesundheitspersonalmangels in Entwicklungsländern in die globale Gesundheitsstrategie der Bundesregierung mit aufzunehmen;
5. sicherzustellen, dass Personen, die im Rahmen einer Politik der kriteriengesteuerten Arbeitskräfteeinwanderung nach Deutschland einwandern, zunächst eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, die ihnen den Zugang zu den Integrationskursen und den Familiennachzug ermöglicht. Diese Menschen sollen nach einem Jahr einen Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erhalten, wenn sie einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz gefunden haben. Hierfür ist ihnen auch ein Wechsel des Arbeitsplatzes bzw. des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin zu gestatten;

6. durch Änderung des § 51 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) festzulegen, dass die Gültigkeit von Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnissen bei Auslandsaufenthalten mindestens zwei Jahre lang nicht erlischt;
7. ein Konzept zum systematischen, dauerhaften und umfassenden Transfer von Know-how und Investitionsmitteln zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland vorzulegen. Eine Neuausrichtung der im Rahmen des bisherigen „Rückkehrmanagements“ durch den Bund finanzierten Informations-, Beratungs- und Unterstützungstätigkeit ist nötig, um zirkuläre Arbeitsmigrationsprozesse zu ermöglichen;
8. die sog. Diasporapolitik der Bundesregierung ebenfalls in diese Neuausrichtung des überkommenen „Rückkehrmanagements“ zu integrieren, damit hier lebende Migrantinnen und Migranten die Entwicklung ihrer Herkunftsländer künftig besser und zielgerichteter unterstützen können;
9. Migrantinnen und Migranten besser vor Lohndumping und schlechten Arbeitsbedingungen zu schützen, indem dem Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ Geltung verschafft wird;
10. Möglichkeiten einer effektiveren und umfassenderen Portabilität von Sozialleistungen und Rentenansprüchen von Migrantinnen und Migranten in ihr Herkunftsland zu prüfen;
11. bestehende und künftige Kooperationen in den Bereichen schulischer Bildung, beruflicher Ausbildung und zwischen Hochschulen mit den Herkunftsländern finanziell bzw. materiell auszuweiten und sowohl im Aufnahmeland als auch in den Herkunftsländern das Wissen um die Bedingungen und Effekte zirkulärer Arbeitsmigrationsprozesse sowohl aus der Perspektive der Individuen als auch der Gesellschaften und Staaten zu fördern, um freiwillige und selbstbestimmte Mobilität zu stärken. Außerdem muss die gegenseitige Anerkennung von im Ausland erworbenen schulischen, beruflichen und akademischen Qualifikationen sichergestellt werden.

Berlin, den 14. Mai 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Vorbemerkung

Die Politik der Arbeitkräfteeinwanderung der Bundesregierung ist ein Flickenteppich. Anstatt ein abgestimmtes Konzept der zuständigen Bundesministerien vorzulegen, sind wir konfrontiert mit einer Mischung aus halb-garen, nicht aufeinander abgestimmten Maßnahmen einzelner Ressorts:

Zunächst wollte man nur Fachkräfte für wenige Branchen zulassen. Dann wurde eine Kampagne zur Anwerbung von Fachkräften für gerade einmal drei Herkunftsländer initiiert. Mit der Umsetzung der sog. Blue-Card-Richtlinie der EU wollte Schwarz-Gelb zunächst nur Fachkräfte zulassen, die einen Hochschulabschluss besitzen. Und jetzt hat die Bundesregierung beschlossen, Fachkräfte nun doch branchen- und herkunftslandunabhängig einwandern zu lassen, die über berufliche Qualifikationen verfügen, die einem akademischen Abschluss gleichzusetzen sind.

Die Bundesregierung bewegt sich damit in die richtige Richtung – wenn auch nur in Trippelschritten. Letztlich ist die Politik der Bundesregierung aber geprägt von Mutlosigkeit. Sie traut sich einfach nicht, der Bevölkerung reinen Wein einzuschenken. Dabei haben die Menschen einen Anspruch darauf, zu wissen, dass unser Land über kurz oder lang darauf angewiesen sein wird, in größerem Stil eine aktive Einwanderungspolitik zu betreiben, und welche komplexen Herausforderungen damit verbunden sind. Stattdessen versteckt Schwarz-Gelb die geplante, breite Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für ausländische Fachkräfte lieber verschämt in die Änderung der Beschäftigungsverordnung, die ohne Debatte oder Beschluss des Deutschen Bundestages in Kraft treten kann.

Das Vorgehen der Bundesregierung ist – auch aus entwicklungspolitischer Sicht – kurzsichtig und inkohärent: Migrationspolitik insgesamt – aber auch deren Verknüpfung mit Menschenrechts- und Entwicklungspolitik – bedarf der Vermittlung in die Gesellschaft und einer Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften. Ohne Not will die Bundesregierung nun dem Bundestag das Heft des Handelns aus der Hand nehmen. Die Evaluation von Wanderungsprozessen, der Abschluss bilateraler Migrationsabkommen, sog. Vermittlungsabreden zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitsverwaltung eines Drittstaats über die Zulassung von Arbeitskräften bis hin zu privatwirtschaftlichen Anwerbeinstrumenten (wie die gezielte Direktanwerbung im Ausland bzw. Durchführung sog. Public Private Partnerships) all dies bedarf einer engen politischen und zivilgesellschaftlichen Begleitung, um Arbeitskräfteeinwanderung anhand transparenter menschenrechtlicher und entwicklungsbezogener Kriterien flexibel zu steuern – respektive diese ggf. auch verändern zu können. Das Punktesystem böte hierfür eine praktikable Grundlage.

Ein solcher Steuerungsmechanismus aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft wäre aber umso wichtiger, da die Auswirkungen der Abwanderung von Arbeitskräften für ein Herkunftsland äußerst komplex sind. Diese lassen sich nämlich oft nur mittel- und langfristig bestimmen, und sie hängen immer von einer Vielzahl einzelfallbezogener Rahmenbedingungen ab. Natürlich können einem Herkunftsland materielle und immaterielle Verluste entstehen, wenn z. B. Fachkräfte abwandern, in deren Bildung oder Aus- und Hochschulbildung investiert wurde (Brain Drain). Gleichzeitig aber unterstützen Migrantinnen und Migranten ihre Herkunftsländer auch in erheblichem Umfang durch Geldtransfers an ihre Familien, und gerade zurückkehrende Migrantinnen und Migranten bieten ihrem Herkunftsland durch das im Ausland erworbene zusätzliche Fachwissen, ihre Kontakte oder durch Investitionen Entwicklungsimpulse.

Dieser Antrag will die menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Anforderungen und damit die politische Verantwortung derjenigen Zielländer aufzeigen, die eine aktive Anwerbung von Fachkräften aus Drittstaaten betreiben.

Zielgruppe dieses Antrags sind ausschließlich solche Arbeitsmigrantinnen und -migranten, deren Arbeitsaufenthalt in Deutschland seiner Zweckbestimmung nach nicht nur befristeter Natur ist (vgl. Artikel 8 Absatz 2 AufenthG). Gemeint sind hier also weder Saisonarbeiterinnen und -arbeiter (vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 17/5234) noch Flüchtlinge oder irreguläre Migrantinnen und Migranten (vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 17/6167).

Dieser Antrag greift Empfehlungen der EU-Kommission („Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten“; KOM(2007) 248) und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) aus dem Jahr 2011 („Zirkuläre und temporäre Migration“) auf, insbesondere die darin enthaltenen Vorschläge für entsprechende aufenthaltsrechtliche Erleichterungen für bereits hier lebende Migrantinnen und Migranten.

Zu Nummer 1

Dieser Antrag schlägt vor, die beiden migrationspolitischen Ansätze, das sog. Punktesystem sowie die „zirkuläre Migration“, miteinander zu verknüpfen. Das Punktesystem erscheint besonders geeignet, eine auf Freiwilligkeit und Selbstbestimmung setzende Arbeitskräfteeinwanderung zu gestalten, ohne die menschenrechtliche bzw. entwicklungspolitische Verantwortung Deutschlands aus dem Blick zu verlieren.

Ein Punktesystem zur Steuerung der Arbeitskräfteeinwanderung anhand gesellschaftlich vereinbarter Parameter wird seit vielen Jahren z. B. in den USA und Kanada praktiziert. In Deutschland wurde es 2001 erstmals von der damaligen sog. Süßmuth-Kommission vorgeschlagen. In das Zuwanderungsgesetz wurde dieses Steuerungsinstrument zunächst aufgenommen, auf Wunsch der Union im Vermittlungsverfahren aber wieder fallengelassen. Allerdings wird im Rahmen der Einwanderung von Jüdinnen und Juden aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion ein solcher Punktecatalog (wenn auch in sehr kleinem Maßstab) so erfolgreich angewandt, dass selbst die schwarz-gelbe Bundesregierung nicht umhin kam, zu konstatieren, dass dieses Punktesystem „ein mögliches Instrumentarium [ist], um eine qualifizierte Zuwanderung zu steuern“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/2836).

Deutschland kommt im Zuge der hier vorgeschlagenen Neuausrichtung seiner Einwanderungspolitik hin zu einer systematischen Anwerbung von Arbeitskräften eine große menschenrechtliche und entwicklungspolitische Verantwortung zu. Um diesem Umstand gerecht zu werden, wird hier vorgeschlagen, in ein solches Punktesystem – neben den üblichen Kriterien – auch die Variable „Herkunftsland“ einzuführen. Damit könnten solche Herkunftsstaaten (wie z. B. Schwellenländer oder Länder sog. mittleren Einkommens) bei der Punktevergabe bessergestellt werden, bei denen negative Auswirkungen einer Fachkräfteanwerbung von vornherein nicht zu erwarten sind. Gleichzeitig bietet das mehrdimensionale Punktesystem die Gewähr dafür, dass – diskriminierungsrechtlich einwandfrei – keine Antragstellerin bzw. kein Antragsteller allein wegen ihres/seines Herkunftslandes von einer Zuwanderung nach Deutschland ausgeschlossen würde. Andererseits bietet es die Möglichkeit, negative Auswirkungen der Fachkräfteanwerbung für bestimmte Herkunftsländer zu vermeiden.

Das Punktesystem und damit die Steuerungsmöglichkeit im Hinblick auf das Herkunftsland ist kein Ersatz, sondern eine Ergänzung zu bestehenden rechtlichen Möglichkeiten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, individuell Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen. Diese bleiben davon unberührt. Unabhängig vom Herkunftsland kann jede Person im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach § 18 ff. AufenthG erhalten.

Das Punktesystem beinhaltet die Möglichkeit einer fortwährenden Evaluierung und Nachsteuerung. Das sollte systematisch und flexibel genutzt werden. So sollten mögliche Auswirkungen von Anwerbemaßnahmen im Hinblick auf bestimmte Herkunftsstaaten bereits vorab abgeschätzt werden. Auch während des Anwerbeprozesses sollten das Wanderungsgeschehen und dessen Auswirkungen genau verfolgt werden. Die Ergebnisse sollten für die Öffentlichkeit transparent ausgewertet und die Punktevergabe ggf. verändert werden.

Es wird vorgeschlagen, diese Evaluierung nicht nur durch die zuständigen Behörden, wie das BAMF bzw. die Bundesagentur für Arbeit, durchzuführen. Vielmehr sollte hierzu auch Fachwissen aus Politik und Zivilgesellschaft sowohl aus Deutschland als auch aus den betroffenen Herkunftsstaaten hinzugezogen werden. Einen wichtigen Beitrag können dabei auch die Erfahrungen und Erkenntnisse der Migrantengemeinschaften und Diasporagemeinden leisten.

Insofern ist es auch sinnvoll, den Bundesrat und den Bundestag an der Einführung, Durchführung und Evaluierung des Punktesystems zu beteiligen.

Ziel muss es sein, die Interessen der Migrantinnen und Migranten, aber auch Deutschlands, ebenso zu berücksichtigen, wie das Ziel, in den Herkunftsländern Folgewirkungen einer Anwerbepolitik zu vermeiden, die den Entwicklungschancen dieser Staaten nachhaltig schaden. Eine Grenze, die hierbei nicht überschritten werden darf, lautet, dass elementare Bereiche der Grundversorgung in den Herkunftsländern, insbesondere der Bildungs- und Gesundheitssektor, durch eine aktive Einwanderungspolitik Deutschlands keinesfalls untergraben werden dürfen.

Eine Neuausrichtung der deutschen Politik zur Arbeitskräfteeinwanderung lässt den Abschluss entsprechender Partnerschaftsabkommen mit einzelnen Herkunftsländern sinnvoll erscheinen. So etwas wird seit einigen Jahren im Rahmen der EU versucht. Allerdings besteht hier ein gravierender Reformbedarf.

Zu Nummer 2

Wir brauchen einen grundlegenden Kurswechsel, auch in der europäischen Einwanderungspolitik. Die EU-Kommission bemüht sich seit Jahren um eine Neuordnung der sog. externen Dimension ihrer Migrationspolitik. Aktuell sind hier zwei Politikansätze maßgeblich: der sog. Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM – KOM(2011) 743) sowie der Ansatz zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (KOM(2005) 134). Es zeigt sich aber, dass die Mitgliedstaaten, und hier insbesondere die Bundesregierung, neue Ansätze systematisch hintertreiben. So erklärt sich der Rat in seinen letzten diesbezüglichen Schlussfolgerungen vom 3. Mai 2012 gerade mal dazu bereit, Arbeitskräftemigration „gegebenenfalls“ zu organisieren, „nicht bindende“ Maßnahmen „in Betracht [zu] ziehen“ und Möglichkeiten der zirkulären Migration lediglich zu „sondieren“ (Ratsdok. 9417/12). Das wollen wir ändern. So sind z. B. beim Herzstück des GAMM, den sog. Mobilitätspartnerschaften der EU, grundlegende Korrekturen notwendig:

- Erstens bedarf es einer Reform bei der Auswahl der Partnerländer: Diese muss – anders als bislang – anhand transparenter, nachprüfbarer Kriterien erfolgen. Außen- und nachbarschaftspolitische Erwägungen sind zwar zulässig, sollten aber nicht allein maßgeblich sein. Vielmehr sollten bei der Auswahl von Partnerländern vorrangig migrations- und entwicklungspolitische Parameter angewandt werden: So könnten Mobilitätspartnerschaften z. B. mit solchen Ländern abgeschlossen werden, bei denen aufgrund des dortigen Bildungs- und Ausbildungssystems bzw. des Arbeitsmarktes ein intensives zirkuläres Wanderungsgeschehen erwartet und negative Auswirkungen einer Fachkräftenwerbung ausgeschlossen werden können. Daneben könnten solche Abkommen aber auch gerade mit Ländern abgeschlossen werden, um sie im Hinblick auf die Bereiche Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt nachhaltig so zu fördern, dass sie in Zukunft eine partielle Abwanderung von Fachkräften verkraften bzw. zurückkehrende Arbeitskräfte wieder reintegrieren können. Von einem solchen Ansatz aber sind die Bundesregierung – wie auch die übrigen Mitgliedstaaten – derzeit noch meilenweit entfernt.
- Zweitens sollte die Praxis der bestehenden Mobilitätspartnerschaften der EU dahingehend reformiert werden, dass den Staatsangehörigen der Partnerländer endlich effektive Möglichkeiten zur legalen Einwanderung in die EU eröffnet werden. Bislang dienen diese Mobilitätspartnerschaften fast ausschließlich als Anreiz dafür, Maßnahmen über die dortige Grenzsicherung zu vereinbaren und die Abschiebung bzw. Rückübernahme irregulärer Migrantinnen und Migranten dorthin zu erleichtern (vgl. Angenendt, St.:

„EU-Mobilitätspartnerschaften als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2012).

Zu Nummer 3

Wir wollen es der EU-Kommission ermöglichen, künftig im Einklang mit Artikel 79 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine aktivere Rolle in der Migrationspolitik zu spielen. So könnte die EU-Kommission etwa die Herausbildung und Umsetzung mitgliedstaatlicher Konzepte für eine kriteriengesteuerte Arbeitskräfteeinwanderung koordinieren. Hierbei ginge es jedoch nicht darum, dass die EU-Kommission die Zahl der in das jeweilige Mitgliedsland zuzulassenden Drittstaatangehörigen festlegt. Vielmehr sollte sie helfen, einen inhereuropäischen Wettbewerb um „die besten Köpfe“ und eine mögliche Benachteiligung von Menschen mit Familienpflichten oder von Menschen mit Beeinträchtigungen in diesem Zuwanderungsmodell zu vermeiden. Die Bundesregierung zeigt sich diesbezüglich bislang aber völlig ideen- und perspektivlos.

Zu Nummer 4

Die besondere Rolle des Gesundheitswesens in der Migrationspolitik ist seit vielen Jahren evident. Dementsprechend lange wird auch an möglichst verbindlichen Leitlinien gearbeitet mit dem Ziel, in dem Sektor der Gesundheitsberufe, der für die Herkunftsländer lebenswichtig ist, eine entwicklungspolitisch dysfunktionale Abwanderung von Fachkräften zu vermeiden. Derzeit existieren hierzu international folgende Referenzdokumente:

- der „WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel“,
- das „Europäisches Aktionsprogramm zur Bekämpfung des akuten Gesundheitspersonalmangels in den Entwicklungsländern (2007–2013)“ sowie
- der von Nichtregierungsorganisationen initiierte „The NGO Code of Conduct for Health Systems Strengthening“.

Deutschland ist nicht nur Unterzeichner des o. g. Verhaltenskodexes, sondern auch Mitglied der „Global Health Workforce Alliance“ der WHO. Bisher hat die Bundesregierung den Verhaltenskodex aber nur sehr begrenzt umgesetzt (vgl. die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 16 bis 18 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 17/11346). Der Entwurf eines Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung des WHO-Leitfadens bzw. des EU-Aktionsprogramms ist daher unumgänglich. Dieser sollte u. a. folgende Punkte umfassen:

- die Gewährleistung eines angemessenen deutschen Beitrags zum weltweiten Ziel, bis 2015 in Ländern mit akutem Mangel insgesamt 3,5 Millionen zusätzliche Gesundheitsfachkräfte auszubilden und einzusetzen,
- die Gewährleistung eines angemessenen deutschen Beitrags, die der Stärkung der Gesundheitssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern zugute kommt,
- die Entwicklung einer Strategie zur möglichst weitgehenden Deckung des Bedarfs an Gesundheitsfachkräften in Deutschland aus dem Inland und der Europäischen Union sowie
- die Unterstellung auch privater Agenturen für die internationale Anwerbung von Gesundheitspersonal unter den Verhaltenskodex der WHO.

Zu Nummer 5

Eines der übergeordneten Ziele dieses Antrags ist es, im Zuge der hier vorgeschlagenen Neuausrichtung der Einwanderungspolitik die Fehler der alten Gastarbeiteranwerbung zu vermeiden. Das konservative Modell der Rotationsmigration, das Arbeitsmigrantinnen und -migranten Integrationsangebote vorenthält und sie nach einer bestimmten Frist wieder außer Landes schafft, widerspricht dem Anliegen einer menschenrechts- und entwicklungsorientierten Einwanderungs- und Integrationspolitik.

Die hier vorgeschlagene Lösung, Arbeitseinwanderinnen und -einwanderern stets eine Aufenthaltsverfestigung anzubieten, entspricht dem Vorschlag im Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung aus dem Jahr 2011 (S. 79). Durch Zugang zu den staatlichen Integrationsangeboten sowie Familiennachzug, aber auch einen ggf. notwendigen Arbeitgeberwechsel soll eine freiwillige und selbstbestimmte Mobilität ermöglicht werden.

Zu Nummer 6

Um im Zuge zirkulärer Arbeitsmigrationsprozesse längere Auslandsaufenthalte zu ermöglichen, sollten Migrantinnen und Migranten längere Abwesenheitszeiten in ihren Herkunftsländern ohne Verlust ihres Aufenthaltsstatus gestattet werden. Dies entspricht nicht nur der Beschlusslage des Deutschen Bundestages (vgl. Bundestagsdrucksache 16/4164), sondern auch der des EU-Rates (vgl. Ratsdok. 9417/12). Die diesbezüglich von der o. g. „Hochrangigen Konsensgruppe“ (S. 71) vorgeschlagene Zwei-Jahres-Frist sollte als absolutes Minimum verstanden werden.

Zu Nummer 7

Rückkehrpolitik dient in Deutschland (aber auch innerhalb der EU) immer noch fast vollständig der (finanziellen) Förderung einer definitiven Ausreise. Zudem stellt sich Rückkehrpolitik in Deutschland als heillosen Flickenteppich von Programmen und Maßnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen dar (vgl. die BAMF-Studie „Rückkehrunterstützung in Deutschland – Programme und Strategien zur Förderung von unterstützter Rückkehr und zur Reintegration in Drittstaaten“ aus dem Jahr 2010, S. 69 ff.).

Hier bedarf es eines grundlegenden Kurswechsels:

- Zielstellung: Ziel einer Beratung oder Förderung sollte nicht mehr ausschließlich auf eine (dauerhafte) Rückkehr ausgerichtet sein, sondern zumindest gleichberechtigt auch auf zirkuläre Migrationsprozesse.
- Zielgruppe: Sinnvoll wäre eine Ausrichtung der Beratungs- und Fördertätigkeit auf neue Zielgruppen, wie z. B. Selbstständige und Investoren oder ehrenamtliche Tätigkeiten.
- Ergänzende Themenstellung: Wichtig wäre es, eine zusätzliche Beratungskompetenz in neuen Themen der Nachhaltigkeit herauszubilden (wie z. B. Demokratie- und Menschenrechtsbildung, Ökologie, Geschlechtergerechtigkeit, Gesundheitsförderung).
- Koordination: Sinnvoll wäre es, wenn das BAMF unter Wahrung föderaler Zuständigkeiten durch eine Koordinierung der Beratungs- und Förderangebote sinnvolle Synergieeffekte erzielen könnte.

Ein erster institutioneller Schritt in die richtige Richtung war die Einrichtung einer „Koordinierungsstelle Rückkehr und Reintegration“ beim BAMF. Und als ein sinnvoller, aber im Interesse der Förderung freiwilliger und selbstbestimmter Mobilität ausbaufähiger Projektansatz erscheint das durch das Bundesminis-

terium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bzw. die Bundesagentur für Arbeit kofinanzierte Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ des „Centrums für Migration und Entwicklung“ (CIM).

Zu Nummer 8

Migrantinnen und Migranten tragen nicht nur zur wirtschaftlichen Prosperität ihrer Aufnahmeländer bei. In den letzten Jahren wurde die Bedeutung der in der sog. Diaspora lebenden Einwanderinnen und Einwanderer für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer immer deutlicher. Der Bundestag hatte daher im Jahr 2007 über 20 Vorschläge entwickelt, um die Potentiale von Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung ihrer Herkunftsländer künftig besser nutzen zu können (Bundestagsdrucksache 16/4164). Die sog. Diasporapolitik, also die Einbeziehung und Teilhabe der Potentiale und Arbeitsweisen von Migrantinnen und Migranten für ihre Herkunftsländer, sollte künftig in die Umgestaltung der bisherigen Rückkehrpolitik in die systematische Förderung freiwilliger Mobilität integriert werden. Innerhalb des „Sektorvorhabens Migration und Entwicklung“ der „Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH“, aber auch in dem oben erwähnten CIM, arbeitet man bereits an Konzepten und kleinen Projekten für eine entsprechende Weiterentwicklung der „Rückkehr-“ und Diasporapolitik, wie z. B. dem Programm „PARE 1+1“ in Moldawien zur Unterstützung von Projekten für Existenzgründung und Business-Start-Ups in den Herkunftsländern aus Rücküberweisungen. Dies erfolgt derzeit aber unterhalb des „politischen Radars“. Hier könnte wesentlich mehr getan werden, gäbe es hierfür einen klaren politischen Auftrag. Dem soll dieser Antrag dienen.

Zu Nummer 9

Migrantinnen und Migranten können leichter auf dem deutschen Arbeitsmarkt benachteiligt werden, da sie ihre Rechte und die gesetzlichen Bestimmungen oft nicht ausreichend kennen. „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ schützt die Migrantinnen und Migranten, aber auch die inländischen Arbeitskräfte vor einem Wettbewerb über die Löhne. Dies erhöht auch die Akzeptanz von Migrantinnen und Migranten in der Arbeitswelt. Ein gesetzlicher Mindestlohn als absolute Lohnuntergrenze und darüber hinausgehende branchenspezifische Mindestlöhne bzw. mehr allgemeinverbindlich erklärte Tariflöhne würden die soziale Sicherheit erhöhen. Zudem könnten die Kontrollbehörden die Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten damit wirkungsvoller unterbinden. Schließlich kann die strukturell schwache Position von Einwanderinnen und Einwanderern zudem dadurch gestärkt werden, indem diese noch im Herkunftsland über ihre Rechte als Arbeitnehmerin/Arbeitnehmer in Deutschland, aber auch über die Funktionsweise z. B. unseres Gesundheitswesens und der Sozialversicherungssysteme aufgeklärt werden. Unterstützenswert erscheint zudem die Förderung freiwilliger Sprachkurse vor der Ausreise.

Zu Nummer 10

Die Portabilität von in Deutschland erworbenen sozialrechtlichen Leistungsansprüchen bzw. die Erstattung geleisteter Beiträge sind in Deutschland nur eingeschränkt gegeben. Die Bundesregierung plant nun, dass Migrantinnen und Migranten bei einem späteren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland ihre Rentenansprüche vollständig mitnehmen dürfen (Bundestagsdrucksache 17/13022) – ein richtiger und überfälliger Schritt. Jetzt sollte in diesem Sinne geprüft werden, inwiefern Migrantinnen und Migranten künftig nicht auch andere Leistungen aus deutschen Sozialversicherungssystemen – zur Förderung von zirkulärer Migration – umfassender und effektiver auch in ihrem Herkunftsland beziehen könnten (vgl. auch Bundestagsdrucksache 17/5234).

Zu Nummer 11

Bildungskooperationen zwischen Aufnahme- und Herkunftsland sollten gestärkt werden. Dazu dienen Austausch- und Stipendienprogramme, gegenseitiger Transfer von Wissen zum Beispiel durch Hochschulkooperationen sowie Kapazitätsaufbau in den Herkunftsländern. Dabei soll auch das Wissen um die Bedingungen und Effekte zirkulärer Migration gestärkt werden. So werden die Voraussetzungen geschaffen, dass die Individuen wie auch Gesellschaften bzw. Staaten bewusste Entscheidungen treffen können, um freiwillige und selbstbestimmte Mobilität zu stärken. Der durch das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz 2012 begonnene Prozess der Anerkennung von im Ausland erworbenen schulischen, beruflichen und akademischen Qualifikationen muss intensiviert und durch flankierende Maßnahmen sichergestellt werden. An solchen Maßnahmen sind eine Vielzahl von Akteuren (u. a. Wirtschaft, Handelskammern, Deutscher Akademischer Austauschdienst, Goethe-Institute, GIZ) sowie unterschiedliche Ressorts beteiligt, die insbesondere gemäß den Prioritäten der Partnerländer geeignete Maßnahmen entwickeln sollten. Diese können in den Bereichen schulischer, beruflicher und universitärer Aus- und Weiterbildung angesiedelt sein.

