

caritas

Befristete Arbeitsmigration

- alte Fehler oder
- zeitgemäßes Konzept?

Möglichkeiten und Mindeststandards

Dr. Elke Tießler-Marenda
13.11.2010

1 

In die Positionen des Deutschen Caritasverbandes eingeflossen sind neben allgemein zugänglichen Studien auch die Erfahrungen, über die wir als Teil des weltweiten Caritas-Netzwerkes und als Akteur der Entwicklungs- und Katastrophenhilfe verfügen.

Insbesondere:


- Unveröffentlichte Studie von Caritas International (CI) von Ende 2006 zur Wanderung aus dem Sub-Sahara-Raum: Befragt wurden 3278 Personen aus dem Sub-Sahara-Raum auf der Durchreise in Nouadhibou (Mauretanien) und Agadez (Niger) sowie in Mali und Senegal (jeweils mehrere Orte). In Mali wurde auch Einheimische nach einem möglichen Migrationswunsch befragt.
- Caritas Ukraine (Hg.), Ukrainian labour migration in Europe, Lviv 2009 (Feldforschung und Monitoring)

Leitbild des Deutschen Caritasverbandes

caritas

- Den Menschen in seiner Würde schützen
- Solidarisch leben in einer pluralen Welt
- Verpflichtung über Grenzen hinweg

Dr. Elke Tießler-Marenda
13.11.2010

2 

Caritas setzt sich europa- und weltweit für gerechte Lebensbedingungen, für die Einhaltung der Menschenrechte und für die Schaffung sozialer Mindeststandards ein. Entsprechend arbeitet Caritas auf nationaler, europäischer und transnationaler Ebene daran mit, eine Migrationspolitik zu entwickeln, die menschenrechtlichen Ansprüchen genügt und die Chancen von Migration konstruktiv aufgreift.

Es müssen Zuwanderungskonzepte und Regelungen zur Arbeitsmigration entwickelt werden, die die Interessen der Arbeitsmigrant(inn)en, der Herkunftsstaaten und der Zielländer berücksichtigen.

caritas

Einwanderungspolitik

- darf gestalten
- hat immanente Grenzen




Dr. Elke Tieföler-Marenda
13.11.2010

3 


Das bedeutet:

Flüchtlingsschutz ist nicht disponibel

- **Grundgesetz und internationale Verpflichtung achten**
- **Flüchtlingsschutz nicht mit Migrationspolitik vermengen**



Dr. Elke Tieföler-Marenda
13.11.2010

4 

Das Grundgesetz und die internationalen Verpflichtungen (insbes. GFK und der EMRK) setzen Standards im Flüchtlingsschutz, die Deutschland und die anderen EU-Staaten binden. Um ihren Verpflichtungen gerecht zu werden, müssen sie dafür Sorge tragen, dass das Refoulement-Verbot nicht unterlaufen wird. Alle schutzsuchenden Personen, die Europa erreichen, müssen ein angemessenes Verfahren und bei Bedarf Schutz erhalten.

Der Flüchtlingsschutz darf nach Auffassung des Deutschen Caritasverbandes nicht zur „Verhandlungsmasse“ in der Migrationsdebatte werden. Es gibt es kein „mehr“ oder „weniger“ Flüchtlingsschutz, sondern Regeln, die eingehalten werden müssen.

Eine Mehrheit der Menschen, die derzeit als sogenannte „Flüchtlinge“ den Weg aus Afrika nach Europa suchen, sind tatsächlich Arbeitsmigranten (CI-Studie: Nur 2 Prozent der befragten Auswanderer/innen geben an, sich vor politischer Verfolgung schützen zu wollen).

Eine Vermischung des Flüchtlingsschutzes mit Migrationspolitik schadet dem Flüchtlingsschutz und verbessert die Migrationspolitik nicht. Um auf Armut und Umweltkatastrophen angemessen zu reagieren, ist es nur scheinbar ein einfacher Weg, den Flüchtlingsschutz auszudehnen. Der Flüchtlingsschutz wird dadurch verwässert und scheinbar disponibel. Und die humanitären Ziele werden trotzdem nicht erreicht: Denn wenn fast jede/r Migrant/in ein Flüchtling ist, dann wird keinem mehr geholfen.

Ökonomisch motivierte Migration

Temporäre Arbeitsmigration
 ➔ Triple-Win?



Dr. Elke Tieföler-Marenda
13.11.2010

5



In den letzten Jahren ist es in Mode gekommen, Arbeitsmigration als Triple-Win-Situation zu betrachten und darzustellen. Nicht nur der Zielstaat und die Migrant/innen sollen profitieren, sondern auch das Herkunftsland.

Um temporäre Migration tatsächlich in eine Triple-Win-Situation zu verwandeln, gilt es, genau hinzusehen und einige Punkte zu beachten.

Gewinn für den Zielstaat

caritas


- **Steigerung der Wirtschaftskraft**
- **Sicherung des Arbeitskräftepotentials**

Probleme:

- **Migrant/innen als Lückenbüßer**
- **Immer neuer Qualifizierungsbedarf als Kostenfaktor <-> Wissenstransfer**

Dr. Elke Tieföler-Marenda
13.11.2010

6



Mit Blick auf die Zielstaaten ist der Gewinn naheliegend. Insgesamt kann die ökonomisch motivierte Migration u.a. zur Steigerung der Wirtschaftskraft beitragen. (Auch) deshalb muss vorurteilsfrei über Migration diskutiert werden.

Temporäre Migration birgt allerdings auch spezifische Probleme:

- Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes ist ein wichtiges Kriterium für die Zulassung von temporärer Arbeitsmigration. Allerdings dürfen arbeitsmarktpolitische Vorstellungen nicht auf dem Rücken von Migrant/innen verwirklicht werden. Sie dürfen weder zu Sündenböcken noch zu Lückenfüllern gemacht werden.
- Ein Problem der Anwerbephase mit dem rollierenden System war, dass Arbeitgeber beklagt haben, dass sie ihre Beschäftigten immer neu anlernen müssen. Nimmt man die Ziele ernst, die zumindest in den Konzepten der EU-Kommission zur zirkulären Migration enthalten sind, muss aber genau dies Teil des Konzeptes sein: immer wieder neu „anzulernen“, das heißt Qualifikationen auf und auszubauen und dadurch zum Transfer von Wissen beizutragen.

Gewinn für den Herkunftsstaat

caritas

■ **Entwicklungspotentiale durch**

- Geldtransfers
- social remittances: mehr als nur Einkommen

■ **Aber:**

- Entwicklung dient der Armutsbekämpfung, nicht der Migrationssteuerung
- Migration kann Entwicklung unterstützen - nicht ersetzen
- Gefahr von brain drain

Dr. Elke Tiefeler-Marenda
13.11.2010

7



Ein „Gewinn“ der Herkunftsstaaten soll auch in der Unterstützung durch die Zielstaaten liegen. Europa hilft z.B. Staaten in Afrika, Osteuropa und Asien bei der Entwicklung der Infrastruktur. Problematisch dabei ist aber erstens die Koppelung mit Wohlverhalten der Empfänger in der eigenen Migrationspolitik. Und zweitens, dass ein erheblicher Teil der Gelder in den Ausbau den Grenzschutzes geht – also in eine Infrastruktur, die ohne die Vorgaben der EU gar nicht benötigt würde.

Ein tatsächlicher Pluspunkt für die Herkunftsstaaten liegt in den Geldüberweisungen der Migrant/innen. Weltweit wurden 2008 rund 300 Milliarden Dollar in Herkunftsländer überweisen.

Neben diesen Geldtransfers gibt es die „social remittances“. Es lässt sich beispielsweise beobachten, dass Migration einschließlich Rückkehr Bildungsanreize schafft. Sie kann zu größerer sozialer Durchlässigkeit in den Herkunftsstaaten führen (beobachtet z.B. Guatemala, Südmarokko, CI-Studie) und zu besserer Hygiene. Diese Wirkungen dürfen allerdings nicht überschätzt werden, da sie an den Strukturen wenig ändern.

Eine Verknüpfung von Migrations- mit Entwicklungspolitik darf nicht dazu führen, dass Entwicklungspolitik vorrangig als Mittel zur Vermeidung von Migration gesehen wird. Gelungene Entwicklungspolitik und faire Wirtschaftspolitik dienen dazu, die Lebensbedingungen zu verbessern. Sie führen damit aber nicht unbedingt zu weniger Migration. Kurz- und mittelfristig kann ein gesteigener Lebensstandard sogar zu mehr Migration führen, da sie erst durch eine gewisse finanzielle Leistungsfähigkeit ermöglicht wird. Beide Politikfelder sind unumgänglich, um Lebenschancen gerechter zu verteilen, um Migrationsdruck vom Einzelnen zu nehmen und ihm Optionen zu eröffnen. Zu diesen Optionen kann auch dauerhafte oder befristete Migration gehören.

brain drain: Die berechtigte Sorge vor der Schwächung von Herkunftsländern durch Abwanderung von gut qualifizierten Leistungsträger/innen steht in einem Spannungsverhältnis zur Forderung nach legalen Wegen der Arbeitsmigration. Solange es ein Gefälle an Lebenschancen gibt, werden Menschen migrieren – und es kann nicht zulässig sein, das Auswanderungsrecht für Angehörige bestimmter Berufe wie z.B. für medizinisches Personal einzuschränken.

Der Gefahr von brain drain kann bis zu einem gewissen Grad durch temporäre Migration begegnet werden, da hier eine Rückkehr zumindest Teil des Konzeptes ist. Ob das wirklich funktioniert hängt allerdings von der Ausgestaltung ab. Wichtig ist u.a., dass es ein mehrfacher Wechsel zwischen Herkunfts- und Zielstaat möglich ist.

■ **Migration**

- ➔ ermöglicht Verbesserung der Lebenschancen

■ **Das Problem sind**

- ➔ rechtliche und tatsächliche Barrieren

Bei einer Mehrheit der Binnenmigrant/innen und der internationalen Migrant/innen beruht der Migrationsentschluss auf dem Wunsch, die eigenen Lebenschancen zu verbessern. Ausschlaggebend ist nicht allein das Lohngefälle, sondern vor allem die Chancenverteilung im Herkunftsland. Wem es dort vergleichbar gut geht oder wer für sich gute Chancen sieht, bleibt – auch wenn es wo anders noch besser wäre

Bei vielen Migrant/innen (aus ärmeren Regionen) spielt auch die Unterstützung der Familie eine wichtige Rolle.

Auch der kulturelle Hintergrund spielt eine Rolle: temporäre Migration als Herausforderung, Mutprobe, Lehr- und Wanderjahre, Vorbereitung zur Gründung einer eigenen Familie (vgl. CI-Studie).

Aber:

Migration als freier Entschluss steht vor vielen Hindernissen zu denen insbesondere die rechtlichen und tatsächlichen Barrieren auf dem Weg in die wohlhabenderen Staaten (Europas) gehören. Je dichter die Grenzen, desto teurer die Migration.

Migrant/innen tragen abhängig von Entfernung und Zugangswegen hohe Kosten für ihr Migrationsprojekt (CI-Studie: die Mehrheit benötigt deutlich über 1.500 Euro) und brauchen oft mehrere Jahre zur Mittelbeschaffung (mindestens 1 Jahr, i.d.R. zwischen 1 bis 6 Jahre). Teilweise werden die Mittel durch die Familie (das Dorf) beschafft, teilweise auch erst auf der Reise.

Zirkuläre Migration erlaubt es, zu migrieren und - abhängig von Entfernung und Zugangswegen - die Bindungen ans Herkunftsland und die Familie weiter zu pflegen. Andererseits führt das gerade bei Müttern oft zu hohen Anforderungen und Belastungen.

caritas

- **Neue Wege zur Arbeitsmigration öffnen**
- **Legale Arbeitsmigration nicht auf Hochqualifizierte reduzieren**
- **Durch legale Migration Menschen vor Menschenhandel und Ausbeutung schützen**

Dr. Elke Tieföler-Marenda
13.11.2010

9 

Der Deutsche Caritasverband fordert mehr Arbeitsmigration zuzulassen und dabei die Würde und die Sicherheit von Arbeitsmigrant(inn)en zu garantieren

Die Erfahrung zeigt, dass der Deutsche Arbeitsmarkt nicht nur für Hochqualifizierte Chancen bietet. Es gab und gibt Bedarf z.B. in der Landwirtschaft oder der Gastronomie. Der Versuch mehr Einheimische in diese Jobs zu vermitteln, lässt sich nicht durch eine restriktive Zuwanderungspolitik erreichen.

Illegale Zuwanderung zu unterbinden, wird nie in Gänze gelingen. Die ständigen Verschärfungen der letzten Jahre haben illegale Zuwanderung nicht verhindert, sondern nur immer teurer und gefährlicher gemacht

Auch um illegale Migration zu verringern, muss über legale Zuwanderung nachgedacht werden. Es gibt zwar keine empirischen Beweise für einen Zusammenhang, es ist aber eine Frage der Glaubwürdigkeit. Eine Migrationspolitik, die das vernachlässigt kann nicht erfolgreich sein.

Interessen der Migrant/innen beachten

- **Verlässliche Verfahren**
- **Transparenz**
- **Rechtsicherheit**
- **Integration**



Dr. Elke Tieföler-Marenda
13.11.2010

10 

Wesentlich für die Ausgestaltung einer humanen und fairen Migrationspolitik ist, **Migrant/innen** nicht als Objekt sondern als Subjekt zu betrachten. Das heißt insbesondere sie mit ihren persönlichen Interessen und Wünschen ernst zu nehmen. Viele wünschen sich die Möglichkeit der temporären Migration (Studie der Caritas Ukraine: 80 % haben Rückkehrabsicht; CI-Studie: 91 % wollen nur begrenzte Zeit ins Ausland). Diese Wünsche dürfen nicht mit einem Hinweis auf angebliche oder tatsächliche Fehler in der Vergangenheit ignoriert werden.

Wesentliche Punkte zur Gestaltung fairer Arbeitsmigration sind u.a.:

1. Verlässliche und transparente Verfahren

- Regelungen zu Rückkehr und der Option mehrfacher Wanderung.
- Rechtsicherheit und Rechtsschutz
- Zwischenstaatliche Vereinbarungen, die die Rechte der Migrant/innen garantieren.
- Beratung und Information

2. Wahrung der individuellen Rechte von Migrant/innen je nach Bedarf und individueller Lebenssituation, u.a.:

- Zugang zu Eingliederungsleistungen
- Zugang zu sozialen Leistungen und Exportierbarkeit erworbener Ansprüche
- Zugang zu Bildung
- Gleicher Lohn für gleiche Arbeit
- medizinische Versorgung
- „Billige“ und sichere Überweisungsmöglichkeit ins Nicht-EU-Ausland
- Recht auf Familienzusammenführung
- Option auf dauerhaften Aufenthalt (mindestens bei Verwurzelung)

Legale Zuwanderung gestalten

caritas

- Migration steuern, nicht verhindern
- Auswanderung nicht illegalisieren
- Abwehrreflexe abbauen

■ Migration in Würde und Sicherheit ermöglichen

Das menschenrechtlich verbrieftete Recht, seine Heimat zu verlassen, darf nicht mit Gewalt verhindert oder als Straftat behandelt werden. Das geschieht aber in afrikanischen Staaten zunehmend - auch auf Druck der EU. Aus der deutschen Geschichte heraus müssen wir hier besonders sensibel sein. Nach dem Fall des eisernen Vorhangs dürfen wir nicht neue Mauern errichten, an denen Menschen ihr Leben verlieren, nur weil sie auswandern wollen.

Die Caritas lehnt das Vorgehen der EU, die Grenzen mit immer größerem Einsatz zu „schützen“ ab. Grenzschutz darf nicht zur Todesfalle werden. Zuwanderungskontrolle muss mit rechtstaatlichen Mitteln geschehen. Es ist menschenrechtlich geboten, das Leben von Migrant/innen und ihre Rechte über die Durchsetzung des Einreiseverbots und der Ausreisepflicht zu stellen. Und damit ist es auch ordnungspolitisch glaubwürdig, um eine oft in der politischen Debatte gebrauchtes Argument aufzugreifen.