

EINWANDERUNGS- POLITIK UND EINWANDERUNGS- GESETZGEBUNG



Ein Diskussionspapier

Inhalt

3	Vorwort
4	Kurzfassung
6	1. Einleitung
7	2. Grundfragen an eine Einwanderungspolitik
9	2.1. Ökonomisch-demografische Aspekte
9	2.1.1 Bevölkerungspolitische Gesichtspunkte
10	2.1.2. Wirtschaftspolitische Gesichtspunkte
12	2.2. Gesellschaftspolitische Aspekte
14	2.3. Internationale Bezüge und Wirkung von Migration auf Entwicklung
15	2.4. Zusammenfassende Bewertung der einwanderungspolitischen Motive
17	3. Vorschläge für Änderungen im Aufenthaltsrecht
17	3.1. Wege legaler Zuwanderung über das Aufenthaltsrecht verbessern
19	3.2. Legale Zuwanderungswege über bilaterale Verträge und Partnerschaften ermöglichen
19	3.3. Aus Zuzug wird Einwanderung – durch Aufenthaltsverstetigung und Schutz vor Ausbeutung
20	3.4. Einbürgerung erleichtern und fördern
23	4. Rahmenbedingungen für die soziale Eingliederung verbessern
27	Impressum

Vorwort

Deutschland ist ein Einwanderungsland. Migration ist in Deutschland eine Erfolgsgeschichte. Jede*r vierte Einwohner*in kann über eine eigene oder über mindestens ein Elternteil vermittelte Einwanderungserfahrung berichten. Eingewanderte tragen zum wirtschaftlichen Erfolg und Wohlstand unseres Landes bei und sind Teil unserer vielfältigen sozialen und kulturellen Wirklichkeit. Unsere offene und demokratische Gesellschaft braucht den freien Waren- und Kapitalverkehr, den Austausch von Bildung und Technologien und weiter wachsende Mobilität. Wir haben ein gesamtgesellschaftliches Interesse an Zuwanderung.

Wo Vielfalt und Pluralität zunehmen, nehmen potentiell auch Konflikte zu. Das ist nicht verwunderlich. Es ist ein Ausweis für die Reife unserer Demokratie, wenn es uns gelingt, über unterschiedliche Meinungen und Interessen friedlich zu streiten und Kompromisse auszuhandeln. Ausgrenzung, Diskriminierung und Gewalt treten wir entschieden entgegen.

Grundlage für eine geregelte Zuwanderung ist ein attraktives und effektives Einwanderungsgesetz. Wie ist Einwanderung zu gestalten, wie wird sie begründet, welche regulären Wege soll es geben? Das neue „Migrationspaket“ der Bundesregierung mit seinen zahlreichen Änderungen im Aufenthaltsrecht lässt manche Erwartung unerfüllt. Wie kann die Frage nach einer neuen Einwanderungspolitik aus Sicht der Diakonie beantwortet werden? Für uns als evangelischem Wohlfahrtsverband ist entscheidend, dass ein Einwanderungsgesetz gute Lebensperspektiven für die Menschen eröffnet, die von Migration

betroffen sind: für diejenigen, die nach Deutschland kommen und für diejenigen, die schon hier leben.

Mit dem vorliegenden Diskussionspapier wollen wir Orientierung geben. Es geht nicht nur darum, gesetzlich reguläre Wege des Zuzugs nach Deutschland zu schaffen, sondern vor allem auch darum, diese tatsächlich nutzbar zu machen. Und es geht um eine schnelle und nachhaltige Einbeziehung der Eingewanderten in das Gemeinwesen. Integration findet dort statt, wo die Menschen leben, in der Kommune, am Arbeitsplatz, in der religiösen Gemeinschaft, in der Kita, der Ausbildung oder dem Studium, im Gesundheitswesen oder im Sport. Für Zuwanderung und für Integration brauchen wir vernünftige gesetzliche Grundlagen.

Unser Diskussionspapier will dazu anregen, sich in Diakonie und Kirche, in der Freien Wohlfahrt und anderen Verbänden und mit der Politik - inländisch und europäisch – über notwendige Veränderungen auszutauschen. Eine grundlegende Reform der Einwanderungsgesetzgebung ist dringend geboten. Auf die Diskussion über die richtigen politischen und gesetzgeberischen Maßnahmen und Weichenstellungen freue ich mich.



Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik Diakonie Deutschland

Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung – Kurzfassung

Wo ist bei der Steuerung von Einwanderung anzusetzen?

Deutschland ist ein Einwanderungsland und steht mit an der Spitze der Einwanderungsziele weltweit. Einwanderung vollzieht sich laufend und ist erfahrungsgemäß quantitativ nur bedingt regulierbar. Sie hat in den letzten Jahrzehnten die Gesellschaft tiefgreifend und nachhaltig verändert.

Bedarf es vermehrter Einwanderung, um die niedrigen Geburtenzahlen auszugleichen? Kann Einwanderung „abgehängten Regionen“ helfen?

In den letzten Jahren wurde das Geburtendefizit durch Zuwanderung ausgeglichen. Demografische Motive können daher nur bedingt eine offensive Einwanderungspolitik sachlich begründen helfen. Regional und von Stadt zu Land sind die demografischen und migrationspolitischen Voraussetzungen und Interessenlagen unterschiedlich. Es sollte deshalb stärker bei der Stadt- und Regionalentwicklung angesetzt werden, etwa mit Konzepten der Quartiersplanung.

Wie verhält es sich mit den inländischen Potenzialen der Fachkräftegewinnung?

Junge Menschen haben Anspruch auf Ausbildung und Arbeit, die ein auskömmliches Leben ermöglichen. Ihr Anspruch auf Teilhabegerechtigkeit darf bei den Strategien zur Gewinnung von Fachkräften aus dem Ausland nicht vernachlässigt werden. Die Inklusion der einen ins Erwerbsleben darf die der anderen nicht ausschließen. Wenn mehr Menschen einwandern, entstehen bei ausgewogener arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Steuerung jedoch keine ökonomischen Nachteile für einheimische Erwerbstätige.

Können Fachkräftebedarf und humanitär bedingte Zuwanderung durch die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ einander nützlich gemacht werden?

Für Personen, die sich in der Bundesrepublik als Asylsuchende oder Geduldete bereits aufhalten und aufgrund ihrer persönlichen Kompetenzen und Potenziale

Aussichten auf erfolgreiche Erwerbsbeteiligung haben, bietet sich an, die Möglichkeiten eines Wechsels des Aufenthaltsstatus auszubauen. Sie sollten während des Asylverfahrens oder nach seinem negativen Ausgang bei Nachweis eines Arbeits- oder Ausbildungsplatzes unter bestimmten Bedingungen einen Aufenthaltstitel erlangen können, da Asylverfahren bis zur letzten Instanz sich über mehrere Jahre erstrecken können. Damit ließe sich das von Langwierigkeit der Verfahren und humanitären Härten gekennzeichnete Asylsystem entlasten.

Auf welche Schwierigkeiten stößt Einwanderung hinsichtlich ihrer politischen Akzeptanz?

Die Diakonie, die mit ihren Angeboten für alle Menschen da sein will, die Unterstützung benötigen, versteht Begriffe wie Nation und Heimat inklusiv. Dabei sind Einwanderung und Vielfalt als Tatsache zu akzeptieren, mit deren Implikationen in jedem sozialpolitischen Arbeitsfeld umzugehen ist. Gute Einwanderungspolitik hat auch die Migrationsfolgen und ihre Bewältigung einzuschließen und braucht eine demokratische Aushandlung auftretender sozialer Konflikte. Zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihrem Einsatz für Demokratieförderung sowie örtlicher Gemeinwesenarbeit kommt eine wichtige unterstützende Rolle zu, ebenso dem Freiwilligen Engagement. Dagegen ist die Erwartung, Konflikte durch eine restriktive Einwanderungspolitik begrenzen oder sogar vermeiden zu können, unrealistisch, da dann an anderer Stelle Konflikte hervorgerufen werden.

Wie wirkt sich Auswanderung auf die Entwicklungsperspektiven in den Herkunftsstaaten aus, und was heißt das für die Steuerung von Migration?

Verallgemeinernde Bewertungen zu den Effekten von Migration auf Entwicklung in den Herkunftsländern sind kaum möglich. Ihre Wechselwirkungen müssen allerdings stets berücksichtigt werden. Migration liegt im Hinblick auf entwicklungspolitische Effekte wie der „zirkulären Migration“ und eine Vertiefung der internationalen Beziehungen im globalpolitischen Interesse. Durch seine Weltoffenheit und die Aufnahme Schutzsuchender trägt Deutschland zum Ausgleich internationaler Konfliktsituationen bei. Mit geregelten Wegen der Erwerbsmigration

lassen sich die irreguläre Migration vermindern und die internationalen humanitären Schutzmechanismen entlasten.

Worin besteht der Kerngedanke für eine gute Einwanderungspolitik?

Es bedarf eines doppelten Ansatzes:

- Gefragt ist nicht unbedingt weitere Zuwanderung über die bisherigen Größenordnungen hinaus, jedoch eine stärkere Steuerung und Gestaltung, indem aufenthaltsrechtlich Zugangswege geschaffen und gangbar gemacht werden.
- Die „Integrationsfähigkeit“ weiter zu erhöhen ist zentraler Baustein für eine migrationspolitische Strategie. Integrationsfähigkeit, im Sinne des Koalitionsvertrags verstanden als die Anpassungsfähigkeit an die Einwanderungsrealität, bezieht sich vor allem auf die Kapazitäten der Einrichtungen, zusätzliche Kunden, Patientinnen, Ratsuchende und Nutzende aufzunehmen.

Was soll in einem Einwanderungsgesetz geregelt werden?

Das Aufenthaltsgesetz sollte dahingehend geändert werden, dass die erwerbsorientierte Einwanderung weiter erleichtert und die Integration ausdrücklich gefördert wird. Die regulären Zugangsmöglichkeiten sollten besonders bei bereits vorhandener praktischer Berufserfahrung, zur Arbeitssuche in Deutschland, für eine effizientere Anerkennung ausländischer Abschlüsse und zum Zwecke der Ausbildung und Ausbildungsförderung verbessert werden.

Warum reicht es nicht, ein Einwanderungsgesetz zu haben?

Der Erfolg einer Einwanderungsgesetzgebung hängt davon ab, wie gut die soziale Eingliederung gewährleistet und der Schutz vor Diskriminierung sichergestellt wird. Die Einwanderungsgesellschaft braucht eine organisatorische Infrastruktur und langfristig wirkende Investitionen dafür – bei Sprachkursen, Dolmetsch-Angeboten und Personalausstattung. Programme zur Interkulturellen Öffnung schaffen auf der Ebene von öffentlichen und sozialen Einrichtungen die Voraussetzungen für Teilhabe- und Serviceorientierung.



Im Stadtteilzentrum Ost in Schwäbisch Gmünd nutzen Frauen mit Einwanderungsgeschichte Angebote des Kreisdiakonieverbands Ostalbkreis (Foto: Carola Hauck).

1. Einleitung

In den politischen Parteien wird seit 2015 verstärkt diskutiert, mit welchen aufenthaltsrechtlichen Regelungen die Arbeitsimmigration gefördert werden kann, um den Auswirkungen des demographischen Wandels entgegenzuwirken und Deutschlands internationale Wettbewerbsstellung zu verbessern.

Der Diskussion um ein Einwanderungsgesetz liegt die Auffassung zugrunde, dass die bisherigen Regelungen in der Praxis für eine Steigerung der Arbeitsimmigration zu restriktiv, zu kompliziert und zu wenig bekannt sind. Da die Zuwanderungspotenziale aus EU-Ländern begrenzt sind, soll die Einwanderung aus Drittstaaten erleichtert werden. Das Stichwort Einwanderungsgesetz ist im politischen Diskurs allerdings oft nur eine Chiffre, die für den Wunsch nach einem modernen und transparenten Einwanderungsrecht steht und für ein positives einwanderungspolitisches Signal in die Welt.

Gleichzeitig gibt es Forderungen nach einer stärkeren Steuerung des Zuzugs aus dem Ausland. Es werden Maßnahmen zur Begrenzung des Asylzuzugs getroffen und zwischen erwünschten und nicht erwünschten Zuzügen aus dem Ausland unterschieden. Der Koalitionsvertrag nennt als ein zentrales Kriterium für die Begrenzung

des Zuzuges die „Integrationsfähigkeit der Gesellschaft“ zum Beispiel bei der Versorgung mit Kita-Plätzen, Schulen und Wohnungen. Damit ist angesprochen, dass migrationspolitische Steuerung nicht allein eine aufenthaltsrechtliche Frage ist, sondern auch eine danach, wie öffentliche Stellen, soziale- und Bildungseinrichtungen Einwanderung „verarbeiten“ können. Die Verbesserung der Integrationsfähigkeit geht daher mit dem Ausbau von Einrichtungen einher, die für die Integration notwendig sind. Sie ist notwendig, wenn die Koalition erwerbsorientierte Zuzüge aus dem Ausland mit einem Fachkräfteeinwanderungsgesetz erleichtern will. Es soll eine Fachkommission der Bundesregierung eingesetzt werden, die sich mit den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit befasst und dem Deutschen Bundestag einen Bericht zuleitet.¹

Das vorliegende Diskussionspapier stellt Grundlinien einer Einwanderungspolitik und einer zukünftigen Einwanderungsgesetzgebung² aus diakonischer Sicht dar. Es sind positive und negative Auswirkungen auf die Herkunftsländer zu berücksichtigen. Fragen der Flüchtlings- und Asylpolitik werden insoweit thematisiert, als sie die ausbildungs- und erwerbsorientierte Immigration betreffen.

1 Koalitionsvertrag 2018 zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Seite 103.

2 Vgl. auch BAGFW, Eckpunkte der BAGFW zu einem Einwanderungsgesetz/einer Einwanderungsgesetzgebung, Berlin 6. Juli 2017.

2. Grundfragen an eine Einwanderungspolitik

Einwanderungspolitik muss von der Feststellung ausgehen: Deutschland steht mit an der Spitze der Einwanderungsländer weltweit. Einwanderung vollzieht sich laufend und ist nur bedingt quantitativ regulierbar. Sie hat in den letzten Jahrzehnten einen tiefgreifenden und nachhaltigen Wandel eingeleitet.

Migration ist ein Normalfall. Wir leben faktisch in einem Einwanderungsland. Einwanderung wird es auf absehbare Zeit geben; Migration ist Ausdruck von international sehr ungleich verlaufenden Entwicklungen. Mit diesen Feststellungen verbunden ist, dass die evangelische Kirche und ihre Diakonie gesellschaftliche Vielfalt und eine inklusive Gesellschaft gutheißen und wertschätzen.³

Die deutsche Gesellschaft besteht schon gegenwärtig zu einem nicht unerheblichen Teil aus Menschen mit individueller oder familiärer Migrationsgeschichte. Daher ist es wichtig und notwendig, sich mit der politischen Gestaltung der Einwanderung auseinanderzusetzen. Die Diakonie nimmt diese herausfordernde gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe vor dem Hintergrund ihres christlichen Menschenbildes und der in der Bibel vielfach überlieferten Migrationsgeschichten an. Die biblische Überlieferung erzählt von Migration als Grunddimension menschlichen Lebens. Die eigene Migrationserfahrung soll zu einem gerechten Umgang mit dem Fremden im eigenen Land führen (Lev 19,34) und besitzt gleichzeitig die neutestamentliche Perspektive, dass jeder Mensch auf der Welt ein Fremder ist (Hebr 11,13). Als Christinnen und Christen sehen wir gleichzeitig, auch im Blick auf die

eigene Religionsgeschichte, Migration – insbesondere Arbeitsmigration und -mobilität – als Normalfall an.⁴

Einwanderung und Integration müssen sozial verantwortlich gestaltet werden. Einwandernde sind nicht nur Arbeitskräfte, sondern leben ihr Leben in unterschiedlichen sozialen Kontexten (zum Beispiel Familie, Religionsgemeinschaft, Zivilgesellschaft). Integrationsmaßnahmen und Einwanderungskriterien sind daher nicht nur unter dem Aspekt eines erwartbaren Nutzens für den Arbeitsmarkt zu beurteilen, sondern auch in einer gesellschaftlich-kulturellen Perspektive wahrzunehmen. Zu berücksichtigen ist besonders die familiäre Situation der Einwandernden und die Möglichkeit des Nachzugs auch für nicht arbeitsfähige Mitglieder der Kernfamilie.

Eingewanderte, die in Deutschland arbeiten und ihre Arbeitskraft und Fähigkeiten der Gesellschaft zur Verfügung stellen, sind ebenso zu behandeln wie deutsche oder europäische Arbeitnehmende. Dazu gehören gleiche Rechte und Pflichten, vor allem in Bezug auf die arbeitsbezogenen Sozialleistungen und Sicherungssysteme.

Eine Einwanderungsgesetzgebung für die Bundesrepublik muss diskriminierungsfrei gestaltet sein. Eine grundlegende Unterscheidung nach ethnischen Kriterien ist daher ausgeschlossen. Grundsätzlich ist die Einwanderung so zu gestalten, dass eine dauerhafte Akzeptanz durch die Bevölkerung in Deutschland politisch und gesellschaftlich gegeben ist.⁵



Die deutsche Gesellschaft ist vielfältig. (Bild: Pixabay)

3 Vgl. EKD-Kirchenamt, Christlicher Glaube und religiöse Vielfalt in evangelischer Perspektive: Ein Grundlagentext des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Gütersloh 2015.

4 Vgl. EKD-Kirchenamt, „... denn ihr seid selbst Fremde gewesen“ – Vielfalt anerkennen und gestalten. Ein Beitrag der Kommission für Migration und Integration der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zur einwanderungspolitischen Debatte, EKD-Texte 108, Gütersloh 2009.

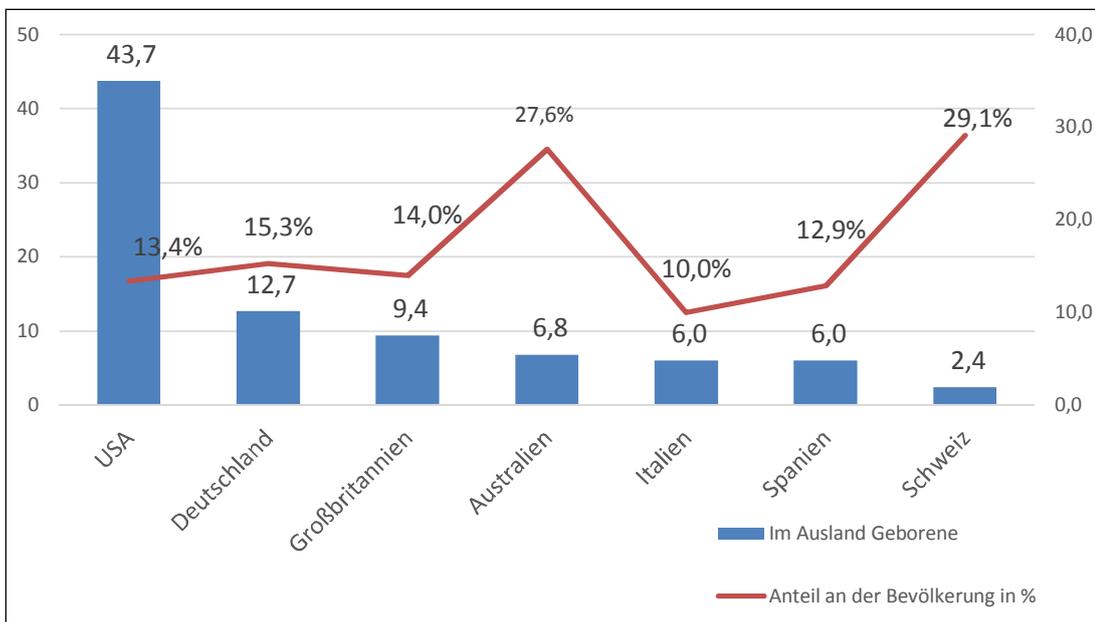
5 Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Diskussionspapier, Diakonie Texte 03.2012, Berlin, Mai 2012, <https://info.diakonie.de/infothek/veroeffentlichungen/detail/032012-leitlinien-arbeitsmigration-und-entwicklung/>.

Kennzahlen der Einwanderungsgesellschaft

Die Bevölkerungsstruktur der Bundesrepublik unterliegt seit ihrer Gründung einem allmählichen, aber tiefgreifenden Wandel, der auch auf Migration zurückzuführen ist. Seit 1950 ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund auf 19,3 Millionen Menschen oder 23,6 Prozent der Bevölkerung gewachsen.⁶ Das Migrationsgeschehen ist von regen Zuzügen aus dem und Fortzügen ins Ausland geprägt – 2018 betrug dabei der Einwanderungsüberschuss etwa 400.000 Personen.

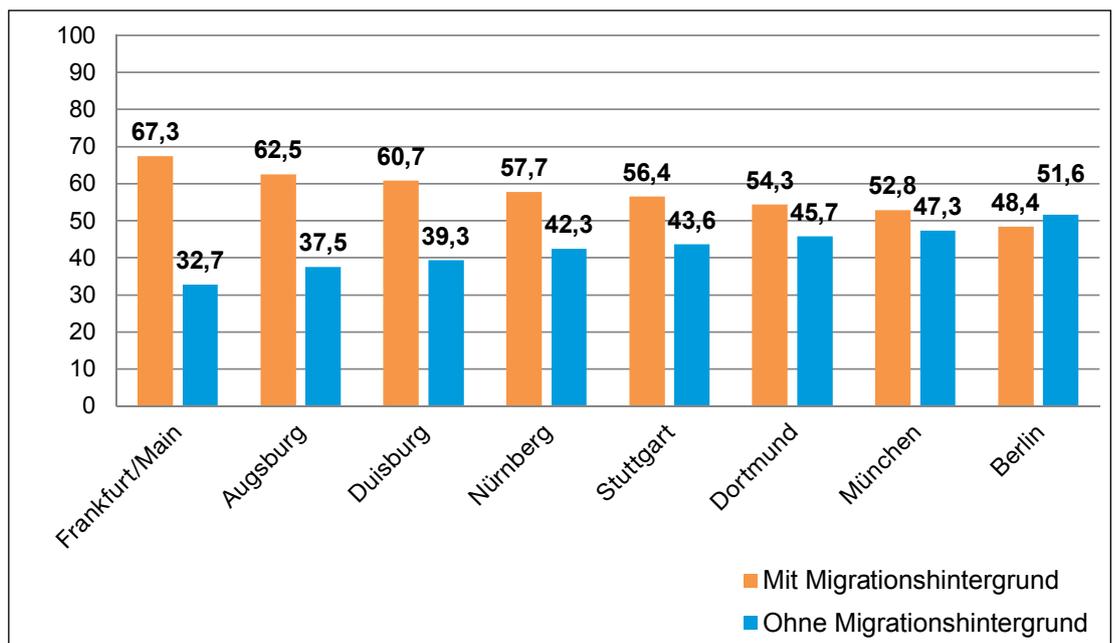
Nach den USA ist Deutschland das OECD-Land mit dem zweitgrößten Anteil von im Ausland geborener Bevölkerung.⁷ Deutschland steht anteilmäßig pro Kopf weltweit an 15. Stelle der im Ausland geborenen Bevölkerung.⁸

Besonders sichtbar wird der migrationsdemografische Wandel bei der jungen Bevölkerung. Bei den unter Sechsjährigen hatten 2017 – mit starken Unterschieden zwischen West und Ost sowie Stadt und Land – 39 Prozent⁹ einen Migrationshintergrund. Die meisten von ihnen wurden hier geboren. In Frankfurt am Main liegt der



Im Ausland geborene Bevölkerung in OECD-Ländern 2017, in Millionen Personen und in Prozent der Gesamtbevölkerung

(Quelle: OECD International Migration Statistics: International migration database)



Anteil der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund unter 6 Jahren in ausgewählten Städten 2017 in Prozent

(Quelle: Mikrozensus 2017, Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

6 Vgl. Mikrozensus 2017.

7 <https://data.oecd.org/migration/stocks-of-foreign-born-population-in-oecd-countries.htm#indicator-chart>.

8 <https://data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm#indicator-chart>.

9 Vgl. Mikrozensus 2017.

Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund bereits bei 51 Prozent, bei den Kindern unter 15 Jahren sind es 69 Prozent. Die Generation der Jüngsten wird – unabhängig von weiterer Zuwanderung – zunehmend die Nachfragestruktur in den sozialen Diensten und Bildungseinrichtungen bestimmen und sie damit verändern. Die Entwicklung zu mehr Vielfalt aufgrund von Herkunft wie auch von Religion ist unumkehrbar.

Unterschiedliche Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz

Die Einwanderung aus EU-Drittstaaten ist im Zuwanderungsgesetz von 2005 geregelt. Wichtigste Bestandteile sind mit Artikel 1 das Aufenthaltsgesetz und mit Artikel 2 das Freizügigkeitsgesetz/EU. Während der deutsche Gesetzgeber hinsichtlich erwerbsorientierter Einwanderung über weiten Spielraum verfügt, geben die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention einen verbindlichen Rahmen für die Aufnahme von international aus humanitären Gründen Schutzsuchenden und für den Familiennachzug vor. Die Binnenmobilität in der EU unterliegt europäischem Recht.

Die OECD betrachtet das deutsche ausländerrechtliche Instrumentarium zur erwerbsorientierten Migration für Personen mit höherer Qualifikation als eines der liberalsten der Welt. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass die Zahlen zur Arbeitsimmigration aus Drittstaaten der EU im internationalen Vergleich sehr niedrig sind. 2015 zogen von den Drittstaatenangehörigen nur neun Prozent zum Zwecke der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu, das waren etwa 100.000 Personen, und davon wieder nur ein sehr geringer Teil mit der Blauen Karte EU. In der großen Mehrzahl sind es Asylsuchende und zu ihren Familienangehörigen Nachziehende, die das Einwanderungsgeschehen aus Drittstaaten bestimmen.

Die politischen Diskussionen zur Einwanderungsgesetzgebung sind von unterschiedlichen Interessen und Zielvorstellungen geprägt:

- das Aufenthaltsrecht soll eine Offenheit der Bundesrepublik gewährleisten
- der demografischen Entwicklung soll begegnet werden
- eine ausgeglichene regionale Entwicklung in Deutschland soll gefördert werden
- Hochqualifizierte sollen im Interesse internationaler Wettbewerbsfähigkeit angezogen werden
- der Fachkräftebedarf in Mangelberufen in wichtigen Branchen soll befriedigt werden
- der soziale Frieden soll gewahrt, unterschiedliche soziale Interessen sollen ausgeglichen werden; eine Wiederholung ungeregelter Zuwanderung wie im Flüchtlingsherbst 2015 soll vermieden werden
- die Fähigkeiten der Einrichtungen, soziale Eingliederung zu ermöglichen, sollen nicht überbeansprucht werden
- globale fluchtverursachende Konfliktlagen sollen entschärft sowie negative Folgen erwerbsorientierter Migration für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Herkunftsländer („Do no harm“) vermieden werden (siehe Abschnitt 2.3).

Die Einwanderungspolitik und -gesetzgebung ist somit verschiedensten und in sich nicht widerspruchsfreien Motiven und Erwartungen ausgesetzt, die zum Teil spezifische Steuerungsansätze und Folgeabschätzungen erfordern. Gleichzeitig soll das Aufenthaltsrecht aber übersichtlicher und leichter handhabbar werden. Es zeigt sich, dass gesellschaftlich noch nicht geklärt ist, wie viel und welche Art von Einwanderung für Deutschland gewollt ist.

2.1. Ökonomisch-demografische Aspekte

2.1.1 Bevölkerungspolitische Gesichtspunkte

Demografische Motive können nur bedingt eine offensive Einwanderungspolitik sachlich begründen helfen. Die Notwendigkeit einer Ausweitung oder Einschränkung von Einwanderung kann aus den aktuellen Daten nicht per se abgeleitet werden. Regional und von Stadt zu Land sind die Voraussetzungen und Interessenlagen unterschiedlich, so dass es sich lohnen würde, stärker bei der Stadt- und Regionalentwicklung anzusetzen, etwa mit Konzepten der Quartiersplanung und der Sozialen Orte.

Bedarf es vermehrter Einwanderung, um das Geburtenfazit auszugleichen?

Wirtschaftsfachleute beziffern den Bedarf an Zuwanderung auf jährlich 400.000 erwerbsfähige Personen.¹⁰ Denn die Zahl der sogenannten Herkunftsdeutschen nimmt ab und es sterben mehr Menschen als geboren werden. Aber die Einwanderung der letzten Jahrzehnte gleicht diese Entwicklung aus. Der Mikrozensus zeigt ein

¹⁰ Die Bertelsmann Stiftung beziffert den Bedarf auf 350.000 bis 500.000 Erwerbspersonen jährlich, vgl.: Bertelsmann Stiftung, Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität, 2015, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf, Seite 6.

migrationsbedingtes Wachstum der Bevölkerung. Seit 1991 gab es etwa acht Millionen mehr internationale Zuzüge als Fortzüge. Bevölkerungspolitisch ist eine Politik für mehr Einwanderung damit aus gegenwärtiger Sicht nicht zwingend abzuleiten.

Kann Einwanderung „abgehängten Regionen“ helfen?

Bislang vollzog sich Einwanderung in der Bundesrepublik regional sehr ungleich verteilt. Zwischen Stadt und Land sowie westlichen und östlichen Bundesländern gibt es erhebliche Unterschiede bei der Ansiedlung von aus dem Ausland zuziehenden Menschen. Während in Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg und Hessen mehr als 25 Prozent der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben, sind es in den weniger urbanisierten Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen weniger als fünf Prozent.¹¹ Bislang wird Ansätzen, Einwanderung beziehungsweise Integration und Regionalförderung miteinander zu verknüpfen, kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Aufenthaltsrechtlich ist es durchaus möglich, eine Arbeitserlaubnis für zuziehende Drittstaatsangehörige zumindest bei Mangelberufen regional zu beschränken.¹²

Politiken und Interessenlagen der Kommunen in Bezug auf Einwanderung variieren. Viele stehen der Einbeziehung migrationspolitischer Aspekte in die Regionalstrukturplanung untätig oder verhalten gegenüber, obwohl die Ansiedlung von Geflüchteten und anderer Eingewanderten unter günstigen Bedingungen als Innovationsmotor wirken kann. Kommunale Spitzenverbände heben die Probleme der Ballungsgebiete und Wohnraumbeschaffung hervor. Sie sehen weniger die Potenziale von Einwanderung für die Stadt- und Regionalentwicklung und setzen auf restriktive, integrationshemmende Instrumente wie Wohnsitzauflagen.

Es gibt aber auch alternative Konzepte wie zum Beispiel das der „Sozialen Orte“¹³, die, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu erreichen, auf soziale Vernetzung setzen und zivilgesellschaftliche Akteure wie Kirchen, Wohlfahrtspflege oder Vereine verantwortlich einbeziehen. Konzepte wie zum Beispiel „Arrival Cities“ (Ankunftsstädte) und „Sanctuary Cities“ (Zufluchtsstädte) oder die Initiative

„Intercultural Cities“ vom Europarat messen den Städten eine positive integrationspolitische Rolle zu. Die von den Kirchen angestoßene Interkulturelle Woche, die vor Ort etwa zur Hälfte von kommunalen Stellen mitgetragen wird, übt hier eine unterstützende kommunikative Funktion aus.

2.1.2. Wirtschaftspolitische Gesichtspunkte

Wie lässt sich dem Fachkräftemangel mit vermehrter Einwanderung entsprechen und ist das Punktesystem dafür nützlich?

Für die Verbreiterung des Fachkräftepotenzials kann das Punktesystem eventuell eine ergänzende Funktion übernehmen. Migrationspolitisch kann das Fachkräftepotenzial am besten durch Verbesserungen des vorhandenen aufenthaltsrechtlichen Instrumentariums vergrößert werden (siehe Abschnitte 3.1 und 3.2).

SPD, FDP und die Grünen haben zur Sicherung des Erwerbsspersonenpotenzials und zur Bekämpfung des Fachkräftemangels ein „Punktesystem“ in die politische Diskussion gebracht. Ähnlich wie in Kanada sollen Drittstaatsangehörige, die sich um eine Aufenthaltserlaubnis bewerben, Bewertungspunkte erhalten: für Berufsqualifikationen, Abdeckung eines Mangelberufs, Berufserfahrungen, Deutschkenntnisse, Alter und Voraufenthalte in Deutschland oder der EU. Ein vorhandenes Arbeitsplatzangebot soll die Chancen besonders erhöhen können.

Im Blick auf die derzeit von den Parteien diskutierten Modelle sind jährliche Zuzüge von nur wenigen 10.000 Personen zusätzlich vorgesehen.¹⁴ Die Quoten und die Gewichtung der Kriterien sollen durch ein zu bestimmendes politisches Gremium regelmäßig neu festgesetzt werden.

Wirtschaftsfachleute bezweifeln die Funktionalität des Punktesystems, da es die Arbeitsmarktorientierung des deutschen Zuwanderungsrechts durchbricht und sich damit nicht die „richtigen“ Fachkräfte in ausreichender Zahl gewinnen ließen. So schließt sich die Bertelsmann Stiftung zwar der Forderung nach Erleichterung erwerbsorientierter Einwanderung und einem Einwanderungsgesetz an, lehnt ein Punktesystem aber ab.¹⁵ Klärungsbe-

11 Ergebnisse des Zensus mit Stichtag 9. Mai 2011. https://www.destatis.de/DE/Methoden/Zensus/_Tabellen/MHG_1_LaenderGemeinden.html.

12 Vgl. Sachverständigenrat für Integration und Migration, Jahresgutachten 2018, Seite 60-66.

13 Prof. Dr. Jens Kersten, Prof. Dr. Claudia Neu, Prof. Dr. Berthold Vogel, Das Soziale-Orte-Konzept. Ein Beitrag zur Politik des sozialen Zusammenhalts, in: UPR – Umwelt und Planungsrecht, 2/2017 S. 50-56.

14 Thomas Oppermann benannte im Frühjahr 2017 eine Quote von zunächst 25.000 Personen. SPD-Bundestagsfraktion, Fachkonferenz Einwanderung transparent regeln, Berlin, 26. April 2017.

15 „Einerseits ist international festzustellen, dass punktebasierte Steuersysteme sich in Richtung arbeitsmarktbasierter Systeme bewegen. Andererseits haben sich arbeitsmarktbasierte Systeme wie das deutsche ansatzweise für qualifikationsbasierte Migration geöffnet. Außerdem überzeugen die bisher vorgelegten Diskussions- und Gesetzesentwürfe zu Punktesystemen nicht, denn sie würden Migrationssteuerung weiter verkomplizieren und könnten sogar zu neuen Restriktionen bei der Arbeitsmigration führen. Damit würde riskiert, das Ziel, die richtigen ausländischen Fachkräfte in angemessener Zahl für Deutschland zu gewinnen, zu verfehlen.“ Bertelsmann Stiftung, Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz, Seite 4. http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_PolicyBrief_Einwanderungsgesetz_082017_01.pdf. Auch der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) unterstützt das Modell Punktesystem nicht mehr, <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/einwanderungsgesetz-ist-ein-klares-willkommenssignal/>.

darf besteht hinsichtlich der Frage, inwiefern das Punktemodell bestehende Regelungen lediglich ergänzt oder aber sie ersetzt beziehungsweise sogar einzuschränken droht: Bereits jetzt ermöglicht das Aufenthaltsrecht bei Vorliegen eines Arbeitsangebotes in einem Mangelberuf und unter den Voraussetzungen der Blauen Karte EU einen Zuzug. Ebenso besteht für akademisch qualifizierte Drittstaatenangehörige die Möglichkeit, zur Suche nach einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung prinzipiell bei gesichertem Lebensunterhalt nach Deutschland kommen zu können.

Ein Punktesystem kann unter bestimmten Bedingungen neue legale Zuzugswege für Erwerbspersonen schaffen, die über Qualifikationen, aber nicht über akademische Ausbildungen verfügen, und damit einen begrenzten Beitrag zur Entlastung des Asylsystems leisten. Für Einwanderungswillige könnte es eine zusätzliche Möglichkeit – zu den etwa 40 bereits definierten möglichen Aufenthaltswegen – im deutschen Recht schaffen und den Zuzug für sie berechenbar machen. Als Bedingungen sind zu nennen: Es muss verhindert werden, dass es bei starker Nutzung zur Verdrängung von Einheimischen mit und ohne Migrationshintergrund kommt oder die Löhne damit unter Druck geraten. Um Konflikte und Härtefälle auf ein Minimum zu beschränken, sind zudem die Modalitäten für den Fall festzulegen, dass Zugewanderte, die ihre Aufenthaltsberechtigung aufgrund des Punktesystems erhalten haben, ihren Aufenthalt beenden müssen, da die Voraussetzungen entfallen sind.

Welche inländischen Potenziale der Fachkräftegewinnung sind zu berücksichtigen?

Inländische junge Menschen haben Anspruch auf Ausbildung und Arbeit, die ein auskömmliches Leben ermöglichen. Ihr Anspruch auf Teilhabegerechtigkeit darf bei den Strategien zur Gewinnung von Fachkräften nicht vernachlässigt werden. Interessen Einheimischer und Zuziehender dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Inklusion der einen ins Erwerbsleben schließt die der anderen nicht aus.

Junge Menschen, die keinen Schulabschluss vorweisen können, stehen für eine qualifizierende Berufsausbildung nicht zur Verfügung. 2016 hatten 10,3 Prozent der 18- bis 24-Jährigen in Deutschland keinen Schulabschluss.¹⁶ Ein weiterer Teil der jungen Menschen besitzt lediglich einen Hauptschulabschluss, der ebenfalls keine gute Basis für anspruchsvolle berufliche Qualifikationen darstellt. Eine Alternative oder notwendige Ergänzung zur internationalen Fachkräftegewinnung ist daher, das Bildungs- und das Ausbildungssystem so zu optimieren, dass mehr

Auszubildende zur Verfügung stehen und weniger Ausbildungen abgebrochen werden. Berufe, in denen ein Mangel an Fachkräften besteht, sind attraktiver zu gestalten, so dass sich mehr inländische junge Menschen für eine Ausbildung in diesen Berufen entscheiden.

Weiter spricht sich die Diakonie Deutschland dafür aus, Fachkräfte für die Berufe im Sozial- und Gesundheitswesen verstärkt auch unter Menschen mit Migrationshintergrund im Inland zu gewinnen. Darüber hinaus ist auch eine Gewinnung von ausgebildeten Pflegekräften aus dem Ausland möglich, was aber in der Regel mit einem Berufsanerkennungsverfahren verbunden ist. Eine weitere Option ist die internationale Gewinnung junger Menschen, die in Deutschland eine Pflegeausbildung machen möchten. Insgesamt ist allerdings vor zahlenmäßig zu hohen Erwartungen zu warnen.¹⁷

Können Fachkräftebedarf und humanitär bedingte Zuwanderung durch die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ einander nützlich gemacht werden?

Für Personen, die sich in der Bundesrepublik als Asylsuchende oder Geduldete bereits aufhalten und aufgrund ihrer persönlichen Kompetenzen und Potenziale Aussichten auf erfolgreiche Erwerbsbeteiligung haben, bietet sich an, die Möglichkeiten eines Wechsels des Aufenthaltsstatus auszubauen. Sie sollten während des Asylverfahrens oder nach seinem negativen Ausgang bei Nachweis eines Arbeits- oder Ausbildungsplatzes unter bestimmten Bedingungen einen Aufenthaltstitel erlangen können, da Asylverfahren bis zur letzten Instanz sich über mehrere Jahre erstrecken können. Damit ließe sich das von Langwierigkeit der Verfahren und humanitären Härten gekennzeichnete Asylsystem entlasten.

1991 bis 2016 zogen mehr als 7 Millionen Personen mehr als Drittstaaten zu als dorthin fort. Die meisten der zugezogenen Drittstaatsangehörigen kamen nicht mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Bildungszwecken, sondern über den Familiennachzug, als Asylsuchende oder mit anderen Aufenthaltstiteln. Als kontraproduktiv erweist sich die Unterscheidung in erwünschte und unerwünschte Zuwanderung. Es bietet sich stattdessen an, die Potenziale aller, die kommen, wertzuschätzen, nach Möglichkeit zu nutzen und auf Krisen und Fluchtbewegungen nicht allein mit Abwehr und Kontrolle zu reagieren, sondern Betroffenen Perspektiven eröffnen.

Erfahrungsgemäß verbleiben Asylsuchende etwa zur Hälfte dauerhaft in Deutschland. Die bereinigte Schutzquote hat 2016 sogar einen historischen Höchststand von mehr als 70 Prozent erreicht. Mehr als 200.000 Men-

¹⁶ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3291/umfrage/entwicklung-des-anteils-der-18--bis-24-jaehrigen-ohne-schulabschluss/>.

¹⁷ In der Pflege kann die Gewinnung internationaler Fachpersonen einen Beitrag zur interkulturellen Öffnung der Angebote der Diakonie darstellen. Einen Königsweg aus dem Fachkräftemangel bieten internationale Anwerbungsstrategien unter den durch die Praxis vorgegebenen Bedingungen allerdings nicht. Vgl. Diakonie Deutschland, Arbeitsmigration und Pflege, Strategiepapier und Handreichung für Einrichtungsträger, Diakonie Texte 11.2014, Berlin, März 2015, <https://info.diakonie.de/infothek/veroeffentlichungen/detail/112014-arbeitsmigration-und-pflege/>.

schen lebten 2017 in Deutschland mit einem unsicheren Aufenthaltstitel oder nur geduldet, teilweise mit Arbeitsverboten. Viele von ihnen haben die deutsche Sprache gelernt, sind durch mehrjährige Aufenthalte in der deutschen Gesellschaft sozialisiert worden oder haben sogar das deutsche Schulsystem oder eine Ausbildung durchlaufen. Deutschland hat in den letzten Jahren Geflüchtete in einer Zahl aufgenommen, die relevant für das Erwerbspersonenpotenzial ist. Ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist eine Querschnittsaufgabe, die an anderer Stelle beschrieben wird.¹⁸

Von Personen, die nicht mit den gesuchten Berufen oder mit niedrigem Bildungs- und Ausbildungsabschluss, als Opfer von Krieg und Gewalt und gegebenenfalls trauma-

auch qualifizierte Tätigkeiten ausüben. Die Erwerbsquoten der Drittstaatsangehörigen sind zwar mit 55 Prozent zunächst geringer als bei den EU-Staatsangehörigen mit 75 Prozent.¹⁹ Angesichts des hohen Anteils von Menschen, die gar nicht mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zugezogen waren und oftmals erst verspätet von Fördermaßnahmen zur Eingliederung profitieren konnten, ist dieses Ergebnis beachtlich. Bei einer Zuwanderung zu anderen als Erwerbszwecken kann die Erwerbsquote unter Nutzung der Eigeninitiative durch schnell und gezielt ansetzende Angebote der Eingliederung (zum Beispiel Ausbildung für Geflüchtete) erheblich erhöht werden. Im Interesse von Unternehmen und Betrieben ist es, diese Potenziale nicht zu verschenken.²⁰

Der Gesetzgeber hat bereits begrenzte Möglichkeiten des Spurwechsels geschaffen. Für Geduldete nach negativem Ausgang eines Asylverfahrens, die besondere Integrationsleistungen erbringen oder wo eine Abschiebung rechtlich oder tatsächlich in absehbarer Zeit nicht möglich erscheint, bestehen (Stand Ende 2018) nach Aufenthaltsgesetz folgende Regelungen:

über § 18a (Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung)

über § 25 Abs. 5 (Abschiebung rechtlich oder tatsächlich nicht möglich)

über 25a (Aufenthaltserlaubnis für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende und deren Eltern nach vier Jahren)

über 25b (Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration nach 8 Jahren)

sowie über § 60a Abs. 2 S. 4 ff. i.V.m. § 18a Abs. 1a (die sogenannte „3+2 Regelung“ oder „Ausbildungsduldung“).



Spurwechsel durch eine Aufenthaltserlaubnis, um erwerbstätig sein zu können (Bild: Wikimedia Commons)

tisiert in Deutschland eintreffen, wird oft angenommen, sie könnten keine eigene Existenz aufbauen. Allerdings ist aus Langzeitbeobachtungen bekannt, dass viele nach einiger Zeit eine Erwerbstätigkeit finden und zum Teil

2.2. Gesellschaftspolitische Aspekte

Werden zusätzlicher Einwanderung durch sozio-ökonomische Konflikte in der aufnehmenden Gesellschaft Grenzen gesetzt?

Zusätzliche Einwandernde bedeuten bei ausgewogener arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Steuerung grundsätzlich keine ökonomischen Nachteile für einheimische Erwerbstätige. Allerdings bedarf es fairer und vor Ausbeutung schützender Rahmenbedingungen für alle.

¹⁸ Diakonie Deutschland, Empfehlungen für eine erfolgreiche Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt, Berlin 1. Juni 2018.

¹⁹ Radiointerview Prof. Dr. Herbert Brücker, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), http://www.deutschlandradiokultur.de/migrationsforscher-herbert-bruecker-wir-brauchen-ein.990.de.html?dram:article_id=314566.

²⁰ Michael Hüther, Institut der deutschen Wirtschaft (IW): „Gut ausgebildete und integrierte Beschäftigte abzuschieben, ist völlig unsinnig.“ Jeder, der etwas könne, werde in hierzulande benötigt. „Da ist es doch egal, ob er auf der Suche nach Asyl oder nach Arbeit eingereist ist.“, zitiert nach epd 2. August 2018.

Eine gut verfasste und anpassungsfähige Volkswirtschaft kann die kontinuierliche Zuwanderung einer bestimmten Zahl von Menschen bewältigen. Die Zahl der Beschäftigten stieg zwischen 2012 und 2017 um 2,88 Millionen – 1,61 Millionen Inländer und 1,28 Millionen Ausländer.²¹ Die deutsche Volkswirtschaft hat in den vergangenen Jahrzehnten selbst bei „ungesteuerter“, also nicht oder nur wenig an wirtschaftlichen Nutzenerwägungen ausgerichtet Einwanderung, mehrere Millionen gar nicht oder nicht speziell für den deutschen Arbeitsmarkt ausgebildete Zugezogene innerhalb von zehn Jahren mehrheitlich in das Erwerbsleben eingegliedert.

Einwanderung trägt zur Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme bei, wenn mit ihr die Zahl an Einzahlenden wächst. Erfahrungsgemäß hat sie im Endeffekt keine negativen, sondern positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, vor allem mittel- und langfristig.²² Bei allen Erfolgen, die die Bundesrepublik bei der Eingliederung von Eingewanderten in ihre sozialen Strukturen erreicht hat, bleiben allerdings Lücken bestehen, wie zum Beispiel die Integrationsindikatoren vom Statistischen Bundesamt zeigen.²³

Allgemein hat Einwanderung positive Auswirkungen für alle. Trotzdem haben bei Neuzuwanderung einzelne Bevölkerungsgruppen und solche Personen, die eine schwache Stellung auf dem Arbeitsmarkt haben, möglicherweise Verdrängungseffekte zu befürchten. Um dem entgegenzuwirken, sind Ausbau und Verbesserung der Hilfen zur abschlussbezogenen Qualifizierung und Weiterbildung arbeitsmarktpolitisch notwendig. Nach wie vor gibt es Benachteiligungen beim Arbeitsmarktzugang – beispielsweise von Menschen mit Behinderung, älteren Menschen oder Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung von benachteiligten Gruppen muss ein arbeitsmarktpolitisches Ziel bleiben und stellt für die Wohlfahrtspflege eine Frage der Teilhabegerechtigkeit dar.

Der Gefahr des Lohndumpings gilt es entgegenzuwirken. Das Entgelt muss grundsätzlich tariflich beziehungsweise ortsüblich oder entsprechend dem Mindestlohn erfolgen. Die Beschäftigungsverhältnisse müssen sozialversicherungspflichtig angelegt sein. In den Ballungsräumen ist erschwinglicher Wohnraum für alle Bedürftigen zu schaffen. Interessengegensätze und Konflikte, die durch soziale Veränderung entstehen, müssen im demokratischen System

unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Schwächsten ausgehandelt werden.

Auf welche Schwierigkeiten stößt Einwanderung – mit Blick auf ihre politische Akzeptanz im demokratischen System und in der Gesellschaft?

Die Diakonie, die mit ihren Angeboten für alle Menschen, die Unterstützung benötigen, da sein will, versteht Begriffe wie Nation und Heimat inklusiv. Einwanderung und Vielfalt sollten dabei als Tatsache akzeptiert werden. Mit dieser Tatsache und ihren Implikationen ist in jedem sozialpolitischen Arbeitsfeld umzugehen. Gute Einwanderungspolitik bedeutet in diesem Sinne Migrationsfolgenbewältigung und eine demokratische Auseinandersetzung dabei auftretender sozialer Konflikte. Zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihrem Einsatz für Demokratieförderung sowie örtlicher Gemeinwesenarbeit kommen eine wichtige unterstützende Rolle dabei zu, ebenso dem Freiwilligen Engagement. Dagegen ist die Erwartung, Konflikte durch eine restriktive Einwanderungspolitik begrenzen oder sogar vermeiden zu können, unrealistisch.

Einwanderung wird über die verschiedenen Bevölkerungsgruppen hinweg sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. In der durch persönliche Beziehungen geprägten Nachbarschaft wird das Zusammenleben oft positiver als im öffentlichen Diskurs erlebt.²⁴ Viele Menschen profitieren von günstigen Dienstleistungen wie in der internationalen Gastronomie, der häuslichen Pflege oder Produkten aus billiger Saisonarbeit wie bei Spargel und Erdbeeren. Darüber hinaus gibt es aber auch kritische Wahrnehmungen sozialer Konfliktlagen in besonders einwanderungsgeprägten Stadtteilen sowie Klagen über Probleme mit Kriminalität und öffentlicher Sicherheit.

In Teilen der Bevölkerung besteht die Vorstellung, dass die tiefgreifende und unumkehrbare Veränderung der Bevölkerungsstruktur – in der in einzelnen Regionen oder sogar im gesamten Land die deutsche Stammbevölkerung von 1950 mit der Zeit die Mehrheit verlieren könnte – ein Problem an sich darstellt. In der Wahrnehmung dieser Menschen beeinflusst diese Entwicklung den Fortbestand von einheimischer Überlieferung, kultureller Prägung und Tradition, was als Verlust von Werten empfunden wird. Dieser nicht zu bestreitende Wandel vollzieht sich allerdings auch unabhängig von Zuwanderung aufgrund vieler

21 IW, Meldung vom 5. Mai 2018.

22 Bertelsmann Stiftung, Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050. Szenarien für ein konstantes Erwerbspersonenpotenzial – unter Berücksichtigung der zukünftigen inländischen Erwerbsbeteiligung und der EU-Binnenmobilität, 2015, abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf.

23 Bei einigen zentralen Integrationsindikatoren wie In der Bildung, auf dem Arbeitsmarkt und beim Einkommen bestehen die Unterschiede in der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund seit 2005 unverändert fort. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17_413_12521.html. Weitere umfassende Daten finden sich in den Lageberichten der Bundesintegrationsbeauftragten.

24 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland, SVR-Integrationsbarometer 2018, <https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/ib2018/>.

maßgeblicher Faktoren wie Wertewandel, Konsumwelt, Verstädterung und Digitalisierung. Die Entwicklungen stellen das Selbstverständnis der Gesellschaft in Frage und fordern dazu heraus, sich mit den Konzepten von Nation, Leitkultur oder Heimat neu auseinanderzusetzen und diese weiterzuentwickeln oder durch neue Narrative zu ersetzen.

Die Diakonie, die mit ihren Angeboten für alle Menschen da sein will, die Unterstützung benötigen, versteht Begriffe wie Nation und Heimat inklusiv. Um eine breite Akzeptanz von Einwanderung zu erreichen, ist die These von der Einwanderung als Bereicherung nicht unbedingt hilfreich. Sie kann womöglich am ehesten sachlich-pragmatisch in dem Sinne verstanden werden, dass Einwanderung und Vielfalt zu akzeptierende Tatsachen sind. Mit diesem Grundverständnis und ihren Implikationen ist in jedem sozialpolitischen Arbeitsfeld umzugehen und sind Lösungen für die damit verbundenen Probleme und Konflikte zu erarbeiten.

Soziale Organisationen spielen eine große Rolle für die Fähigkeit der Gesellschaft, soziale Konflikte zu bewältigen und Unterstützung bei der Herstellung sozialer Teilhabe zu gewährleisten. Im Koalitionsvertrag von 2018 wird festgestellt, dass die „Integrationsfähigkeit der Gesellschaft“ nicht überfordert werden dürfe, und „die Lebensbedingungen der hier lebenden Menschen gerade angesichts der zu bewältigenden Zuwanderung (z. B. Versorgung mit Kita-Plätzen, Schulen, Wohnungen)“ berücksichtigt werden müssten.²⁵ Damit soll offensichtlich Stimmungslagen in der Bevölkerung entsprochen und auf die Debatten nach dem Flüchtlingsherbst von 2015 reagiert werden. Der Koalitionsvertrag beschreibt mit deutlichem Akzent begrenzende und restriktive Maßnahmen im humanitären Bereich, will jedoch den Zuzug internationaler Fachkräfte, die ebenfalls Wohnungen sowie Kitas und Schulen für ihre Kinder benötigen, fördern. Dieser Anspruch lässt sich nur durch eine Stärkung sozialer Einrichtungen und ihren bedarfsgerechten Ausbau einlösen.

Sozioökonomische Kennzahlen lassen auf eine allmähliche Verbesserung gesellschaftlicher Teilhabe von Eingewanderten und ihrer nachwachsenden Generation schließen. Trotzdem – oder gerade deswegen – wird die Einwanderungsgesellschaft als zunehmend spannungsbeladen wahrgenommen. Ein Grund dafür sind die Erfolge, die die „Integration“ durchaus vorzuweisen hat: Mehr Interessengruppen – darunter migrantische und postmigrantische – verlangen nach Mitsprache und Mitgestaltung. Diese Auseinandersetzungen sind anstrengend und verlangen den Beteiligten vieles ab, sie sind aber Ausdruck einer demokratischen und im nachhaltigen Wandel befindlichen Gesellschaft. Zivilgesellschaftliche Organisationen, besonders auch Migrant*innenorganisationen, spielen eine wichtige Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, indem sie Konflikte benennen und ihre

demokratische Aushandlung unterstützen. Gleichzeitig sind sie in der Lage, Impulse für ein inklusives Selbstverständnis der Gesellschaft zu geben und Überzeugungsarbeit durch die Entwicklung gemeinsamer Narrative der sich neu zusammensetzenden Bevölkerung zu leisten. Indem die Zivilgesellschaft und die soziale Arbeit im Gemeinwesen gestärkt werden, können gesellschaftlich verbreitete Vorbehalte gegen Einwanderung abgebaut und das Selbstverständnis als Einwanderungsgesellschaft aufgebaut werden – in der Schule, in den Betrieben, in der Sozialen Arbeit und in der Politischen Bildung.

Gute Einwanderungspolitik impliziert Migrationsfolgenbewältigung und eine demokratische Aushandlung dabei auftretender sozialer Konflikte. Zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihrem Einsatz für Demokratieförderung sowie örtlicher Gemeinwesenarbeit kommen eine wichtige unterstützende Rolle dabei zu, ebenso dem Freiwilligen Engagement. Dagegen ist die Erwartung, Konflikte durch eine restriktive Einwanderungspolitik begrenzen oder sogar vermeiden zu können, unrealistisch.

2.3. Internationale Bezüge und Wirkung von Migration auf Entwicklung

Wie wirkt sich Auswanderung auf die Entwicklungsperspektiven in den Herkunftsstaaten aus, und was heißt das für die Steuerung von Migration?

Verallgemeinernde Bewertungen zu den Effekten von Migration auf Entwicklung in den Herkunftsländern sind kaum möglich. Migration liegt allerdings im Hinblick auf entwicklungspolitische Effekte wie der „zirkulären Migration“ und eine Vertiefung der internationalen Beziehungen im globalpolitischen Interesse Deutschlands.

Eine umfassende und abschließende Migrationsfolgenabschätzung in den Herkunftsländern ist wegen der Komplexität der Wechselwirkungen kaum möglich. Positive Effekte der Auswanderung werden vor allem mit den Geldsendungen der Ausgewanderten verbunden. Auch der Transfer von Investitionen, Technologie und den Wissens- und Erfahrungsschätzen von zurückkehrenden Migrantinnen und Migranten kann positive Entwicklungseffekte erzeugen. Den Überweisungen aus dem Ausland stehen allerdings die sozialen Kosten gegenüber, die die zurückgebliebenen Eltern, Partner oder Kinder zu tragen haben. 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 pauschal weder bestätigen noch widerlegen.

Die Weltgesundheitsorganisation weist regelmäßig auf den dramatischen Fachkräftemangel im Gesundheits-

²⁵ Koalitionsvertrag 2018 zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Seite 103.

sektor verschiedener Entwicklungsländer hin. Sie verzeichnet in 57 Staaten einen Mangel an medizinischem Personal. 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 dort und kann sogar nützlich sein. Obwohl bislang nur wenige 10.000 Menschen jährlich die Entwicklungsländer zwecks Erwerbstätigkeit oder Studium in Richtung Deutschland verlassen, sollte ein Monitoring zur kritischen Abschätzung der Folgen aufgebaut werden, um gegebenenfalls Kompensationsmaßnahmen entwickeln zu können. Eine neue Einwanderungspolitik sollte deshalb entwicklungspolitische Absicherungsmaßnahmen beinhalten.²⁶



Migration ist eine globale Frage. (Abbildung: Pixabay)

Viele Ausgewanderte ziehen nach einiger Zeit wieder in ihre Herkunftsländer zurück, begründet beispielsweise in Misserfolgen beim Existenzaufbau im Zielland oder einer Verbesserung der Lebensbedingungen im Herkunftsländ.

Eine freiwillig und selbstbestimmt erfolgte Rückkehr trägt dabei weitaus mehr zu Entwicklung bei als das unter Druck erfolgte oder gar erzwungene Ende eines Auslandsaufenthalts. Das Öffnen legaler Migrationswege kann in zirkuläre Migration münden, die für Ziel- und Herkunftsländer vorteilhaft sein kann und die Risiken und Irreversibilität einer Rückkehr möglicherweise etwas abmildert.

Ausgewanderte haben sich in Deutschland zu Verbänden oder Vereinen der Diaspora zusammengeschlossen. Sie engagieren sich in der Entwicklung ihrer Herkunftsregionen und informieren in Deutschland über die Situation in ihren Herkunftsländern.²⁷ So tragen sie zum interkulturellen Lernen bei. Die Inlandsförderung von Brot für die Welt setzt hier fördernd an.

Ein erheblicher Teil der Abwanderung aus Entwicklungsländern nach Deutschland erfolgt aufgrund von Flucht. Flucht entlastet und entschärft zumindest kurzfristige Konfliktsituationen. Wünschenswert wäre es jedoch auch, die Ursachen von Flucht zu bekämpfen. Dies kann nur langfristig gelingen. Derzeit zeichnen sich die dafür geeigneten nachhaltigen internationalen Strategien nicht ab.²⁸ Somit ist mittelfristig von weiteren Fluchtbewegungen auszugehen.

Durch seine Weltoffenheit und die Aufnahme Schutzsuchender trägt Deutschland zum Ausgleich internationaler Konfliktsituationen bei. Mit geregelten Wegen der Erwerbsmigration lassen sich die irreguläre Migration vermindern und die internationalen humanitären Schutzmechanismen entlasten.

2.4. Zusammenfassende Bewertung der einwanderungspolitischen Motive

Legale Zuwanderungswege schaffen und gangbar machen

Ein zentraler Kritikpunkt am bestehenden Aufenthaltsrecht ist das Fehlen tatsächlich gangbarer regulärer Zugangswege nach Deutschland aus humanitären Gründen. Menschen auf der Flucht haben wegen der Abschottung der EU-Außengrenzen und der Binnenlage der Bundesrepublik keine ausreichende regelmäßige Möglichkeit, nach Deutschland einzureisen und einen Asylantrag zu stellen. Die bestehenden Regelungen für Hochqualifizierte und Mangelberufe können sie in der Praxis oft nicht nutzen, da Auslandsvertretungen und Arbeitsverwaltung nicht in ausreichender Weise auf die Anwendung der Vorschriften vorbereitet sind. Menschen, die Deutschland trotzdem erreichen, haben nach Ablehnung

²⁶ VENRO Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe, Einwanderung entwicklungspolitisch denken! VENRO Standpunkt Nr. 3, März 2017.

²⁷ Vgl. Leitlinien Arbeitsmigration und Entwicklung, Seite 8ff.

²⁸ Brot für die Welt, Standpunktpapier Flucht(ursachen)bekämpfung, https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Sonstiges/SP-Fluchtursachenbekaempfung-v07.pdf.

eines Asylantrags grundsätzlich keine oder nur eine sehr bedingte Bleibemöglichkeit, selbst wenn ihr dauerhafter Zuzug im öffentlichen Interesse liegt.

Auch die Wirtschaft hat, aus anderen Gründen, Interesse an verbesserten Zuzugswegen.

Steuerung von Einwanderung durch Veränderungsmanagement der Einrichtungen

Es bedarf nicht nur einer erwerbspotenzialorientierten Steuerung von Zuwanderung, sondern vor allem nach der Einwanderung einer Steuerung von Integration. Dabei geht es um die Unterstützung bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt, in das Ausbildungssystem, in die allgemein bildenden Schulen oder in die Gesundheitsversorgung. Sinnvollerweise sollten die Kapazitäten der Institutionen im Veränderungsmanagement gestärkt und soziale Eingliederung („Integration“) als Dienstleistungsauftrag begriffen werden. Ein solchermaßen erweitertes Ver-

ständnis von migrationspolitischer Steuerung und Gestaltung dient einer besseren Planbarkeit.

Es bedarf eines doppelten Ansatzes:

- Gefragt ist nicht unbedingt zusätzliche Zuwanderung, jedoch eine stärkere Steuerung und Gestaltung, indem reguläre Zugangswege geschaffen und gangbar gemacht werden.
- Die „Integrationsfähigkeit“ weiter zu erhöhen ist zentraler Baustein für eine migrationspolitische Strategie. Integrationsfähigkeit, im Sinne des Koalitionsvertrags verstanden als die Anpassungsfähigkeit an die Einwanderungsrealität, bezieht sich vor allem auf die Kapazitäten der Einrichtungen, zusätzliche Kunden, Patientinnen, Ratsuchende und Nutzende zu bewältigen.

Beide genannten Ansätze werden in den Kapiteln Drei und Vier ausgeführt.

3. Vorschläge für Änderungen im Aufenthaltsrecht

Deutschland wird für international Arbeitssuchende erreichbarer und attraktiver, wenn in einer Einwanderungsgesetzgebung unter anderem folgende Regelungen verabschiedet werden, die Aufenthaltsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht betreffen.

3.1. Wege legaler Zuwanderung über das Aufenthaltsrecht verbessern

Das Aufenthaltsgesetz sollte dahingehend geändert werden, dass die erwerbsorientierte Einwanderung weiter erleichtert und generell die Integration ausdrücklich gefördert wird. Die regulären Zugangsmöglichkeiten sollten besonders bei bereits vorhandener praktischer Berufserfahrung, zur Arbeitssuche in Deutschland, für eine effizientere Anerkennung ausländischer Abschlüsse und zum Zwecke der Ausbildung und Ausbildungsförderung verbessert werden.

Zweck des Aufenthaltsgesetzes

Deutschland ist ein Einwanderungsland und versteht sich zunehmend so. Eine entsprechend veränderte Haltung des Gesetzgebers sollte sichtbar werden, indem das Aufenthaltsgesetz grundsätzlich einwanderungsfreundlicher

formuliert wird. In § 1 (1) Aufenthaltsgesetz sollte in Satz 1 „Das Gesetz dient der Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern ...“ der Zweck der Begrenzung von Migration gestrichen werden. Satz 4 sieht vor, dass das Gesetz auch die Integration regelt. Sinnvoll wäre es, ausdrücklich die Förderung der Integration als Zweck festzulegen.

Zuzug aufgrund von praktischer Berufserfahrung

Bislang fehlen Möglichkeiten des Zuzugs von Erwerbstätigen, die auf Grund ihrer Berufserfahrung über besondere Fähigkeiten und Kompetenzen verfügen. Die im § 19a Abs. 1 Nr. 1 b) verankerte Möglichkeit, eine Blaue Karte EU auf Grund von fünf Jahren Berufserfahrung zu erhalten, sollte auf dem Verordnungswege umgesetzt werden. Damit könnten Personen zuziehen, deren Abschlüsse nicht den formalen Anforderungen für ein Anerkennungsverfahren entsprechen, da sie zum Beispiel keine staatliche Akkreditierung haben.

Zuzug zur Arbeitssuche

Dem Motiv zur Gewinnung von Fachkräften kann außerdem mit einer Verbesserung beim Aufenthaltstitel zur Arbeitssuche entsprochen werden. Die Regelung nach



§ 18c Aufenthaltsgesetz zur Arbeitssuche für Hochqualifizierte sollte auf Fachkräfte mit beruflichem Abschluss und für Personen mit fünf Jahren Berufserfahrungen (analog zu § 19a (1) 1. b) ausgedehnt werden. Während der Suche nach einer höher qualifizierten Arbeit sollte eine Erwerbstätigkeit gestattet werden.

Einschränkung der Vorrangprüfung

Bei der sogenannten Vorrangprüfung prüft die Bundesagentur für Arbeit, ob für die zu besetzende Stelle inländische Arbeitskräfte, Staatsangehörige aus EU- oder EWR-Ländern, der Schweiz, beziehungsweise Ausländer, die deutschen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind, zur Verfügung stehen und die offene Stelle auch zeitnah antreten können und wollen. Um die Einwanderung von Fachkräften mit beruflicher Ausbildung sowie für Aufenthaltsw Zwecke zur betrieblichen Ausbildung zu fördern, sollte die Vorrangprüfung für aus dem Ausland Zuziehende auf wenige Berufe, in denen ein Übergang von Fachkräften besteht, beschränkt und für Personen, die bereits in Deutschland leben, wie Asylsuchende und Geduldete, abgeschafft werden.

Gerade in strukturschwachen Regionen führt die Vorrangregelung zum Ausschluss vom Arbeitsmarkt, während sie in strukturstarken Regionen ohnehin eine bürokratische Formalie ist. In der Praxis kommt es bei der Anwendung der Vorrangprüfung teilweise dazu, dass Anträge zur Beschäftigung insbesondere im Bereich der Helfertätigkeiten abgelehnt werden wegen Nachrangs, obwohl im konkreten Fall keine geeigneten, bevorrechtigten Bewerberinnen und Bewerber die Stelle antreten konnten.

Es sollte mehr Klarheit darüber hergestellt werden, nach welchen Maßstäben die Agentur für Arbeit bei der Arbeitsmarktzulassung die Beschäftigungsbedingungen prüft. Oft wird zum Beispiel vom Branchendurchschnittsverdienst ausgegangen. Um einen leichteren Arbeitsmarktzugang zu schaffen, wäre es besser, stattdessen einen Gehaltskorridor mit Einstiegsgehältern und anschließend verbesserter Bezahlung zur Grundlage der Prüfung zu machen.

Aufenthaltsdauer zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse verlängern

Die Beschränkung des Aufenthalts zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse nach § 17a Aufenthaltsgesetz auf 18 Monate ist zu streichen, solange nicht sichergestellt ist, dass entsprechende Verfahren innerhalb dieser Zeit abgeschlossen werden können.

Ausbildung, Ausbildungsförderung und weitere Arbeitssuche

Für eine Aufenthaltserlaubnis sollte die Vereinbarung über einen Ausbildungsvertrag oder die Zusage für einen Platz in einer berufsfachschulischen Ausbildung ausreichen.

Nach Abschluss einer Aus- oder Weiterbildung sollte nicht nur für ein Jahr (wie nach § 17 (3) Aufenthaltsgesetz), sondern für wenigstens zwei Jahre die Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche gegeben werden. Bei Aufenthalt für eine Berufsausbildung nach § 17 Aufenthaltsgesetz sollte auf eine Vorrangprüfung generell verzichtet werden. Allerdings muss der Blick über aufenthaltsrechtliche Fragen hinausgehen. Eine Ausbildungsgarantie, die sowohl Jugendlichen mit Migrationshintergrund als auch herkunftsdeutschen Jugendlichen zugute kommt, kann die Fachkräftegewinnung generell verbessern.

Viele junge Geflüchtete, die einen Weg in die Ausbildung gefunden haben, müssen die Ausbildung abbrechen, weil sie nach 15 Monaten keine lebensunterhaltssichernden Leistungen mehr erhalten. Grund dafür sind sich ausschließende Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beziehungsweise dem Sozialgesetzbuch XII. Demnach dürfen Flüchtlinge, die sich länger als 15 Monate in Deutschland aufhalten und die eine dem Grunde nach förderfähige Berufs- oder Schulausbildung machen, keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB XII mehr erhalten. Sie erhalten aber auch kein BAföG, weil sie die ausländerrechtlichen Spezialregelungen dafür nicht erfüllen. Hier bedarf es einer Abstimmung von Asylbewerberleistungsgesetz und dem Sozialhilferecht. Eine Förderlücke besteht außerdem bei der Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) nach dem SGB III. Denn die BAB wird nur für Asylsuchende aus bestimmten Herkunftstaaten bewilligt (gegenwärtig Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Somalia und Syrien).

Erleichterte Voraussetzungen für Studierende

Einer Erleichterung bedarf es auch beim Aufenthalt zu Studienzwecken. Der Finanzierungsnachweis von aktuell 8.700 Euro (sog. Sperrkonto für internationale Studierende), den internationale Studierende bei der Visum-antragsstellung, aber auch bei der Verlängerung ihres Aufenthaltstitels zu Studienzwecken in Deutschland erbringen müssen, sollte deutlich verringert werden, um einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung und internationalem Bildungsaustausch zu ermöglichen. Der Finanzierungsnachweis sollte nur für eine befristete Zeit von sechs Monaten erbracht werden müssen. Auch die Einrichtung eines Studierendenfonds für internationale Studierende ist in Erwägung zu ziehen.

3.2. Legale Zuwanderungswege über bilaterale Verträge und Partnerschaften ermöglichen

Für eine bessere Steuerung der Einwanderung, auch von niedrig Qualifizierten, und eine Abstimmung mit entwicklungspolitischen Belangen lassen sich nach dem Vorbild der Westbalkanregelung reguläre

Zuwanderungswege über bilaterale Verträge und Partnerschaften mit Drittstaaten ermöglichen. Dar- aus erwachsende Aufenthalte sollten eine starke Beschäftigungsorientierung aufweisen und Unter- brechungs- und Wiederholungsmöglichkeiten sowie Übergangsmöglichkeiten zum dauerhaften Aufent- halt einschließen.

Die Zuwanderung von Niedrigqualifizierten gehört zur Realität, etwa im Bereich der Haushaltshilfen, der Gastro- nomie und der Saisonarbeit. In ost- und südosteuropä- ischen sowie nord- und westafrikanischen Staaten gibt es viele junge Menschen, die ihr Land zwar nicht grundsätz- lich verlassen wollen, jedoch in einem EU-Mitgliedstaat kurzfristig Geld verdienen möchten, um sich danach zuhause eine Existenz aufbauen zu können. Für solche Fälle sollten die Möglichkeiten der temporären und zirkulären Migration ausgebaut werden.²⁹ Entsprechende Rah- menvereinbarungen mit den Herkunftsstaaten können entwicklungspolitisch sinnvoll sein. Sie sollten nicht von Zugeständnissen dieser Länder bei Grenzschutz und Migrationskontrolle abhängig gemacht werden.³⁰

Bilaterale Verträge und Partnerschaften können für die Gewinnung von Fachkräften und Auszubildenden hilfreich sein. Sie sollten folgende Bedingungen erfüllen³¹:

- a) Starke Beschäftigungsorientierung mit Unterbrechungs- und Wiederholungsmöglichkeiten eines Arbeitsaufenthaltes und Übergangsmöglichkeiten zum dauerhaften Aufenthalt.
- b) Das Interesse von Fachkräften sollte berücksichtigt werden, unter dem Gesichtspunkt der Karriere- und der Lebensplanung selbstbestimmt und entsprechend ihrer persönlichen Lebensplanung befristete Aufenthalte zu wiederholen und zu verstetigen, ohne dabei Rückkehroptionen zu verlieren.
- c) Niedrigqualifizierte sollten unter bestimmten Bedingun- gen in die bilateralen Partnerschaften in Form von Zuwanderungskontingenten einbezogen werden können, um zum Beispiel Bedarfen der Saisonarbeit in Deutschland sowie der Erwerbslosigkeit in den Her- kunftsländern entgegenzuwirken. Geringe Qualifikation ist allerdings auch in Deutschland eines der zentralen Risiken für Arbeitslosigkeit, daher muss konsequent weiter versucht werden, durch abschlussbezogene Weiterbildung, (Teil-)Qualifikation, Berufsausbildungen in Teilzeit und weitere Bildungsformen Geringqualifi- zierte zu fördern. Im Falle einer Verstetigung des Auf- enthalts sollte die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt über erweiterte Prüfverfahren im deut-

schen Bildungssystem sowie über die berufliche Aner- kennung von Kompetenzen erfolgen. Es darf jedoch nicht zur Verdrängung einheimischer Niedrigqualifizier- ter und zur Verschlechterung ihrer Chancen kommen.

- d) Regelungen zur internationalen Übertragbarkeit erwor- bener Sozialversicherungsansprüche (Portabilität) sind vorzusehen.



Reguläre Wege nach Deutschland: Auszubildende aus dem Kosovo der Diakonie Württemberg (Foto: Diakonie Württemberg)

Die sogenannte Westbalkanregelung, die parallel zur Ein- stufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunfts- staaten geschaffen wurde, ist als beispielhaftes Element von bilateralen Verträgen und Partnerschaften anzuse- hen. Staatsangehörige der Westbalkanstaaten können bis 2020 befristet ein Einreisevisum erhalten, wenn sie ein konkretes, verbindliches Stellenangebot bei einem Arbeitgeber in Deutschland vorlegen. Gemäß § 26 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung kann im Rahmen dieser „Westbalkanregelung“ für jede Tätigkeit ein Antrag gestellt werden. Es ist zu prüfen, wie die Nutzung der Regelung attraktiver gemacht werden kann. Die Westbal- kanregelung sollte auf andere Drittstaaten wie zum Bei- spiel EU-nahe Mittelmeeranrainerstaaten Nordafrikas ausgeweitet werden.

3.3. Aus Zuzug wird Einwanderung – durch Aufenthaltsverstetigung und Schutz vor Ausbeutung

Für aus EU-Drittstaaten Zugezogene sollten die Sicherheit und Berechenbarkeit des Aufenthalts ver- bessert werden, indem zum Beispiel nach längerem Auslandsaufenthalt kein automatisches Erlöschen des Aufenthaltstitels mehr erfolgt.

Es ist – auch aus Arbeitgebersicht – widersinnig, dass in bestimmten Fallkonstellationen potenzielle Arbeitneh- mende zur Beantragung eines Visums zum Zwecke der Erwerbstätigkeit wieder ins Herkunftsland ausreisen und sich zur dortigen Auslandsvertretung begeben müssen.

29 Eckpunkte der BAGFW zu einem Einwanderungsgesetz/einer Einwanderungsgesetzgebung, Juli 2017, Ziffer 5.

30 EKD-Synode, Eröffnung legaler Wege für Flüchtlinge und Migranten in die Europäische Union, https://www.ekd.de/ekd_de/ds_doc/s17-2-4-Beschluss-Eroeffnung-legaler-Wege-fuer-Fluechtlinge-und-Migranten-in-die%20EU.pdf.

31 Arbeitsmigration und Pflege, Strategiepapier und Handreichung für Einrichtungsträger, Diakonie Texte 11.2014, Berlin, März 2015, Seite 7, <https://info.diakonie.de/infothek/veroeffentlichungen/detail/112014-arbeitsmigration-und-pflege/>.

Anträge auf den Wechsel des Aufenthaltszwecks sollten daher in der Regel durch die Ausländerbehörden vor Ort bearbeitet werden können.

Bislang erlischt ein Aufenthaltstitel nach § 51 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz nach Ausreise und sechsmonatigem Aufenthalt im Ausland, wenn die Ausländerbehörde nicht zuvor eine andere Frist gesetzt hat. Diese Regelung entspricht nicht mehr der Praxis internationaler Mobilität und vermindert die Attraktivität Deutschlands für Einwanderungswillige, da sie Unsicherheit schafft. Sie ist daher verzichtbar, auch im Interesse einer rechtlichen Vereinfachung.

Arbeitsausbeutung und Menschenhandel, Personen ohne Papiere

Unter den Menschen in der Migration sind vielfältige Formen der Ausbeutung verbreitet. Eine Hilfe-Infrastruktur ist zu etablieren, auch im Bereich der Gesundheitsversorgung, und an den Lebenssituationen der Menschen in prekären Verhältnissen zu orientieren. Für Menschen in irregulären und ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen sollten vorrangig legale Arbeitsplätze gefunden werden anstatt sie Sanktionierungen auszusetzen.

Zur Erwerbsbevölkerung gehören auch Eingewanderte, die in prekären Arbeitsverhältnissen leben und durch Arbeitsausbeutung in verschiedenen Formen gefährdet sind. Überwiegend kommen die Betroffenen und Opfer von Menschenhandel aus wirtschaftlich schwachen Ländern. Besonders verbreitet sind Beschäftigungsverhältnisse in Branchen mit einem niedrigen Lohnniveau und einem hohen Anteil an körperlich schweren und gefährlichen Tätigkeiten, für deren Ausübung keine Fachausbildung erforderlich ist. Das betrifft unter anderem die Gastronomie, die privat organisierte hauswirtschaftliche Unterstützung bei Pflegebedarf, den Bausektor, Reinigung und Landwirtschaft, aber auch Prostitutions- und Sexgewerbe. Besonders hier treten Formen der sexuellen Ausbeutung hinzu, die ganz überwiegend Frauen betreffen.

In großem Umfang findet die häusliche Unterstützung pflegebedürftiger Menschen durch überwiegend osteuropäische Hilfspersonen statt. Die Arbeitsbedingungen entsprechen oft in keiner Weise deutschen Standards. Trotzdem können diese Beschäftigungsverhältnisse als weitgehend gesellschaftlich toleriert gelten. Die Vielschichtigkeit der Ausbeutungsformen erfordert es – neben gesetzlichen Verbesserungen – sich an den Lebenssituationen der

Menschen in prekären Verhältnissen zu orientieren und hierfür eine Hilfe-Infrastruktur zu etablieren.³²

Aus übergeordnetem Interesse ist es sinnvoller, Menschen in irregulären Arbeitsverhältnissen – die häufig gering entlohnte Tätigkeiten verrichten und von Ausbeutung bedroht sind – reguläre Arbeitsplätze anzubieten, als stillschweigend eine Praxis der Schwarzarbeit zuzulassen. Um irregulären Arbeitsstrukturen vorzubeugen, können Regelungen zur Steuerung und verbessertes Verwaltungshandeln etwa im Bereich der Gewerbeaufsicht oder der Finanzkontrolle Schwarzarbeit hilfreich sein. Hierzu gehört eine schärfere Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzstandards ebenso wie die Eindämmung von Schwarzarbeit und ungesicherten und prekären Arbeitsverhältnissen, einschließlich Scheinselbstständigkeit und illegaler Arbeitnehmerüberlassung.³³ Eine konsequenter durchgeführte Gewerbeaufsicht sollte so angelegt und mit Schutzvorkehrungen verknüpft werden, dass es im Endeffekt nicht zu einer weiteren Verschlechterung für die betroffenen Menschen kommt. Für Menschen ohne Papiere stellt die Entdeckung fehlender Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit eine große Gefahr dar und kann letztlich zur Abschiebung führen.³⁴

Ein Großteil der Menschen ohne Papiere ist gesundheitlich unzureichend versorgt. Erforderlich sind rechtliche Nachjustierungen und die Aufhebung bundesrechtlicher Restriktionen, zum Beispiel hinsichtlich der Anwendung des Leistungskatalogs der Gesetzlichen Krankenversicherung, Zugang zum regulären System der Gesundheitsversorgung sowie dem Rückbau aufenthaltsrechtlicher Melde- und Übermittlungspflichten.³⁵

Darüber hinaus sollten Regularisierungsprogramme für Menschen in Betracht gezogen werden, die seit langer Zeit in Deutschland verborgen und ohne Aufenthaltspapiere leben, sofern sie keine Straftaten begangen haben.³⁶ Betroffene leben hier zum Teil sogar mit Kindern und halten sich mit irregulären Arbeitsverhältnissen über Wasser.

3.4. Einbürgerung erleichtern und fördern

Mehr Einbürgerungen liegen im staatlichen Interesse und sollten durch Entbürokratisierung und vereinfachte Umsetzung des Staatsangehörigkeitsgesetzes unterstützt werden. Die doppelte Staatsbürgerschaft sollte grundsätzlich ermöglicht werden.

32 Ausführlich: Diakonie Deutschland, Von Arbeitsausbeutung bis Menschenhandel. Grundlagen und Praxistipps für die Beratung, Berlin 2015.

33 Vgl. Steffen Angenendt, David Kipp und Amrei Meier, Gemischte Wanderungen. Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik: Bertelsmann Stiftung (Hrg.), Seite 54.

34 Diakonie Deutschland, Von Arbeitsausbeutung bis Menschenhandel. Grundlagen und Praxistipps für die Beratung, a.a.O., Seite 28.

35 Vgl. Ärzte der Welt e.V. (Hrg.), Parallel report to the CESCR on the right to health for non-nationals, Berlin Juli 2018, http://typo3.p428724.webspaceconfig.de/fileadmin/user_upload/_temp_/Parallel_report_CESCR_Right_to_Health_non-nationals_July2018.pdf.

36 Diakonie in der Einwanderungsgesellschaft – Mitten im Leben, Rahmenkonzeption Migration, Integration und Flucht, Berlin 27. August 2007, Seite 36.

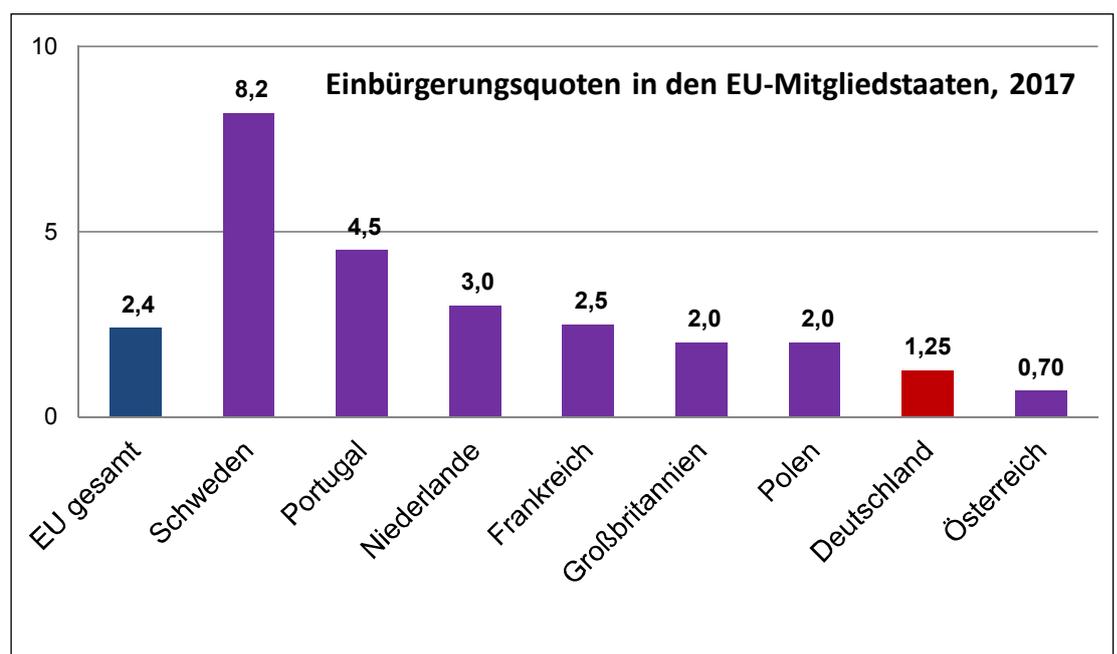
Volle rechtliche Gleichstellung lässt sich nur über den Besitz des deutschen Passes erlangen. Staatsvolk und tatsächliche Bevölkerung nicht dauerhaft auseinanderfallen zu lassen, ist ein 1990 vom Bundesverfassungsgericht festgestelltes integrationspolitisches und staatspolitisches Ziel. Für dauerhaft in Deutschland lebende Personen müssen entsprechende Einbürgerungsperspektiven geschaffen werden. Eine stärkere Übereinstimmung zwischen Staatsvolk und Bevölkerung liegt im staatlichen Interesse und ist menschenrechtlich geboten.³⁷ Bei einer Einbürgerungsquote 2017 von 1,25 Prozent³⁸ dauert es allerdings Jahrzehnte, bis dauerhaft hier lebende Personen ohne deutschen Pass die vollständige rechtliche

Gleichstellung mit Deutschen durch Einbürgerung erlangen. Die Einbürgerungsquoten fallen nach Bundesländern und selbst nach Landkreisen stark unterschiedlich aus, was auf Unterschiede in der Einbürgerungspraxis sowie der Serviceorientierung und Personalausstattung der Einbürgerungsbehörden und ihrer Kommunen zurückzuführen ist. Die Umsetzung des Staatsangehörigkeitsgesetzes sollte im Interesse von mehr Einbürgerungen entbürokratisiert und stärker vereinheitlicht werden. Mit einer bundesweiten Einbürgerungskampagne könnten darüber hinaus sowohl die Städte und Landkreise als auch die schätzungsweise fünf Millionen Personen, die die Bedingungen einer Anspruchseinbürgerung erfüllen, angesprochen werden.



Einbürgerung ist ein entscheidender Eckstein von Integration.

(Abbildung: Pixabay)



Deutschland steht bei der Einbürgerungspraxis im europäischen Vergleich eher hinten: Einbürgerungsquoten in den EU-Mitgliedstaaten, mit den 2017 erworbenen Staatsangehörigkeiten je 100 ansässige ausländische Staatsangehörige (Quelle: Eurostat Pressemitteilung 6. März 2019)

³⁷ Diakonisches Werk der EKD, Einwanderung rechtsstaatlich gestalten – Zur angemessenen Umsetzung von § 10 Staatsangehörigkeitsgesetz, 11. April 2006, Seite 2f.

³⁸ Eingebürgerte in Prozent der ausländischen Bevölkerung, vgl. Eurostat Pressemitteilung 6. März 2019.

Identitäten und das Gefühl von kultureller Zugehörigkeit sind für Teile der Bevölkerung zunehmend weniger an Nationalität gebunden. Angesichts zunehmender internationaler Mobilität leben viele Menschen in grenzübergreifenden Familien- und Beziehungsnetzwerken. Als Heimat beziehungsweise neue Heimat empfinden Eingewanderte und ihre Kinder oft nicht Deutschland als Nation, sondern die Stadt ihres Ankommens oder ihrer Sozialisation. Bis es zu einer Übereinstimmung von kultureller und nationaler Identität und Verwurzelung kommt, kann es Jahrzehnte dauern. Zur Lebenswirklichkeit gehört ebenso, dass die Übersiedlung von einem in ein anderes Land oft kein endgültiger Akt ist, sondern dass Menschen manchmal noch Generationen später ins Herkunftsland zurückkehren.

Ein Konzept von Staatszugehörigkeit ausschließlich zu einem Land entspricht unter diesen Bedingungen nicht mehr der Lebenswirklichkeit und ist durch Konzepte hyb-

rider Nationalitäten zu ersetzen. Eine doppelte Staatsbürgerschaft sollte somit grundsätzlich ermöglicht werden. Bei der Mehrzahl der Einbürgerungen wird sie in der Praxis bereits akzeptiert. Die Reste der Optionspflicht sind zu beseitigen.³⁹ Ein so genannter Generationenschnitt, der in der Enkelgeneration zu einer Entscheidung für einen Pass zwingt, wäre dagegen nicht nur administrativ kaum praktikierbar, sondern auch äußerst kontraproduktiv für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes wird seit Mitte 2019 die Einbürgerung an eine zusätzliche Voraussetzung geknüpft: nämlich dass die „Einordnung“ der Einbürgerungswilligen „in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist“. Es besteht die Sorge, dass diese Voraussetzung zur Schwächung des Instruments der Anspruchseinbürgerung führen kann. Dies könnte einen Rückschritt in der Integrationspolitik zur Folge haben.

³⁹ Vgl. „Wir sollten die Optionspflicht gänzlich abschaffen“, EKD Pressemitteilung 8. April 2014.

4. Rahmenbedingungen für die soziale Eingliederung verbessern

Der Erfolg einer Einwanderungsgesetzgebung hängt davon ab, wie gut die soziale Eingliederung gewährleistet wird, indem Schutz vor Diskriminierung sichergestellt wird. Die Einwanderungsgesellschaft braucht eine organisatorische Infrastruktur und langfristig wirkende Investitionen dafür – bei Sprachkursen, Dolmetsch-Angeboten und Personalausstattung. Programme zur Interkulturellen Öffnung schaffen auf der Ebene von öffentlichen und sozialen Einrichtungen die Voraussetzungen für Teilhabe- und Serviceorientierung.

In einem Einwanderungsland müssen die Rahmenbedingungen für eine soziale Eingliederung („Integration“), als Herstellung von umfassender Teilhabegerechtigkeit und gleichwertigen Lebensverhältnissen, für alle hier lebenden Menschen stimmen. Vieles wurde schon erreicht und verbessert, auch im internationalen Vergleich.

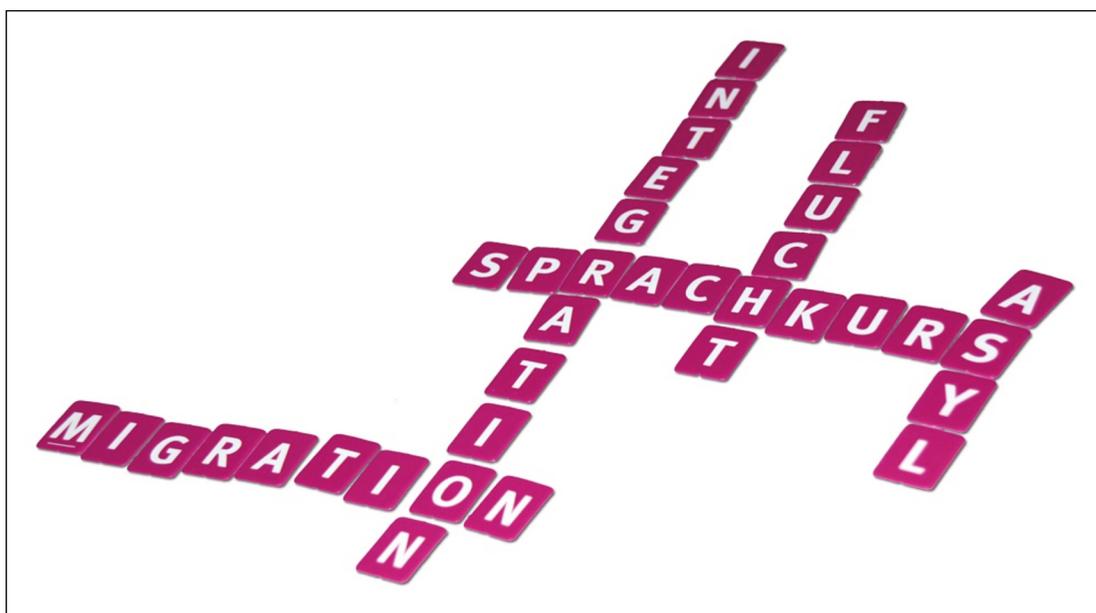
Trotzdem besteht Anlass, sich verfestigenden Strukturen sozioökonomischer Ungleichheit aufgrund der Hautfarbe oder der Herkunft oder anderer Zugehörigkeiten besonders in den Bereichen Bildung, Erwerbsleben und Gesundheit entgegenzuwirken. Ein Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes an den Deutschen Bundestag⁴⁰ zeigt, welche institutionellen Hürden und strukturellen Risiken für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung von

Eingewanderten weiterhin bestehen. Institutionen können, so legt der Bericht nahe, ihre Kapazitäten erhöhen, wenn sie Diskriminierungsrisiken in Verfahrensabläufen identifizieren und beseitigen.

Die Einwanderungsgesellschaft braucht eine organisatorische Infrastruktur

Die Einwanderungsgesellschaft braucht zur Herstellung von Teilhabegerechtigkeit eine organisatorische Infrastruktur aus ausreichend ausgestatteten Angeboten. Denn es gibt Zugangs- und Teilhabebarrrieren im Sozial- und Gesundheitssystem, die in einer Einwanderungsgesellschaft besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Aufgrund von mangelnder Systemvertrautheit, Informationsdefiziten und fehlenden Sprachkompetenzen ist es für Einwandernde oft schwer, sich über Unterstützungs- und Versorgungsstrukturen zu orientieren. Diskriminierungsrisiken bestehen für alle Lebens- und Versorgungsbereiche.

Die Interkulturelle Öffnung von Versorgungsbereichen und Organisationen identifiziert Teilhabebarrrieren und Diskriminierung und veranlasst deren Abbau. Daher ist die Förderung und Verankerung von Programmen zur Interkulturellen Öffnung ein wichtiger Bestandteil zur Schaffung einer teilhabegerechten Infrastruktur für eine



(Abbildung: Pixabay)

⁴⁰ Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, in: Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrg.), Diskriminierung in Deutschland, Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin Juni 2017, http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20170629_PM_Dritter_BT-Bericht.html.

Einwanderungsgesellschaft. Die erforderlichen Investitionen in die soziale Infrastruktur sind mit Aufwand und Zeit verbunden. Sie lohnen sich für das Gemeinwesen jedoch selbst dann, wenn sie erst in der nächsten Generation Früchte tragen.

- Die Angebote an Integrations- und Deutschkursen durch den Bund sind bereits weit entwickelt. Aber es besteht Bedarf, sie bedarfsgerecht auszubauen – vor allem im ländlichen Raum – zu entbürokratisieren und noch besser auf unterschiedliche Zielgruppen und deren Vorkenntnisse und Lernvoraussetzungen auszurichten. Die Teilhabe- und Serviceorientierung der öffentlichen Einrichtungen in den Bereichen Personalausstattung und Personaleinstellungspolitik, Mehrsprachigkeit und Dolmetschangebote spielt eine wesentliche Rolle für den Erfolg einer veränderten Einwanderungsgesetzgebung. Besonders wichtig sind hierbei die Bereiche der Visaantragstellung, Ausländerbehörden, Einbürgerungsbehörden, Arbeitsverwaltung, Kindertagesstätten, Schulen, Gesundheitsdienste, Wohlfahrtsverbände und andere mehr.
- Integration findet vor Ort statt. Um vor Ort die erforderlichen umfassenden Investitionen bewältigen zu können, brauchen die Städte und Kommunen Unterstützung. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund

fordert von Bund und Ländern einen Investitionsfonds. Er strebt eine Änderung von Art. 91a Grundgesetz an, um die Aufnahme, Unterbringung und Integration Geflüchteter zu einer Gemeinschaftsaufgabe des Bundes zu machen.

- Neuankommende müssen frühestmöglich in ihren Sozialraum einbezogen und in ihrer Selbsthilfe und Selbstorganisation Orientierungen erhalten und gefördert werden, zum Beispiel mithilfe von Migrationssozialarbeit.
- Die Möglichkeiten des freiwilligen Engagements sind weiter zu fördern, um den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern. Dazu zählen neben dem Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst (BFD) mit Flüchtlingsbezug auch die Regelprogramme des Freiwilligen Sozialen Jahres, Freiwilligen Ökologischen Jahres und des BFD generell.
- Die gezielte Weiterentwicklung von Schutzstrukturen gegen Diskriminierung ist unerlässlich. Dazu gehören die Förderung flächendeckender Beratungs- und Bildungsangebote gegen Diskriminierung sowie der Ausbau von Beschwerdestellen nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

Notizen

Notizen

Auszug Diakonie Texte 2018/2019

- 06.2019 Konzept für eine grundlegende Pflegereform – Pflegevollversicherung mit begrenzter Eigenbeteiligung der Versicherten
- 04.2019 Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK) – in der von der Konferenz Diakonie und Entwicklung am 18. Oktober 2018 verabschiedeten Fassung
- 03.2019 GEMEINSAM. VERANWORTLICH. – Kooperationen zwischen diakonischen und gewerblichen Unternehmen aktiv gestalten
- 02.2019 Evangelische Identität und Pluralität – Perspektiven für die Gestaltung von Kirche und Diakonie in einer pluraler werdenden Welt
- 01.2019 Ergänzende Finanzierung diakonischer Unternehmen im Wettbewerb – Handreichung
- 11.2018 Pflegestatistik zum 15. 12. 2015
- 10.2018 Neue Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen – im Licht der UN-Behindertenrechtskonvention
- 09.2108 Familien gehören zusammen – Das Recht auf Familienleben von Flüchtlingen umsetzen!
- 08.2018 Armut Macht Ohnmacht Strategien der Ermutigung
- 07.2018 Leitfaden der Zusammenarbeit von Diakonie Deutschland, gliedkirchlichen Diakonischen Werken und Fachverbänden
- 06.2018 Wir sind Nachbarn. Alle Für mehr Verantwortung miteinander Dokumentation des Schwerpunktthemas 2015–2017
- 05.2018 Wechselmodell: nur unter Beachtung des Kindeswohls! Diakonie Deutschland – Arbeitsgemeinschaft alleinerziehender Mütter und Väter in der Diakonie Deutschland (agae)
- 04.2018 Gesundheit und Teilhabe von Menschen in Langzeitarbeitslosigkeit. Diakonische Anforderungen
- 03.2018 Diakonische Eckpunkte zur Früherkennung und Frühförderung für Kinder mit Behinderung und von Behinderung bedrohte Kinder Nach dem Bundesteilhabegesetz (BTHG)
- 02.2018 Familienzusammenführungen im Rahmen der Dublin-III-Verordnung nach Deutschland Anspruch – Verfahren – Praxistipps

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 werden.

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

Herzlichen Dank!
Diakonie Deutschland

Impressum

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nicht-kommerziellen 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 Evangelischen Werkes für Diakonie und Entwicklung e.V.
Karlsruher Straße 11
70771 Leinfelden-Echterdingen
T +49 711 21 59-777
F +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

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Verantwortlich für die Reihe:
Dr. Thomas Schiller
Zentrum Kommunikation
redaktion@diakonie.de
www.diakonie.de

Redaktion:
Barbara-Maria Vahl
Zentrum Kommunikation
T +49 30 652 11-1116
barbara-maria.vahl@diakonie.de

Kontakt:
Johannes Brandstätter
Arbeitsfeld Migrationspolitische Grundsatzfragen
Zentrum Migration und Soziales
T +49 30 652 11-1641
F +49 30 652 11-3641
johannes.brandstaeter@diakonie.de
migration@diakonie.de

Layout:
A. Stiefel

Druck:
Druckerei Lippert

© August 2019 – 1. Auflage
ISBN-Nr. 978-3-946840-34-3
Art.-Nr. 613 003 079

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 652 11-0
F +49 30 652 11-3333
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de