neue caritas

Info 3 / September 2019

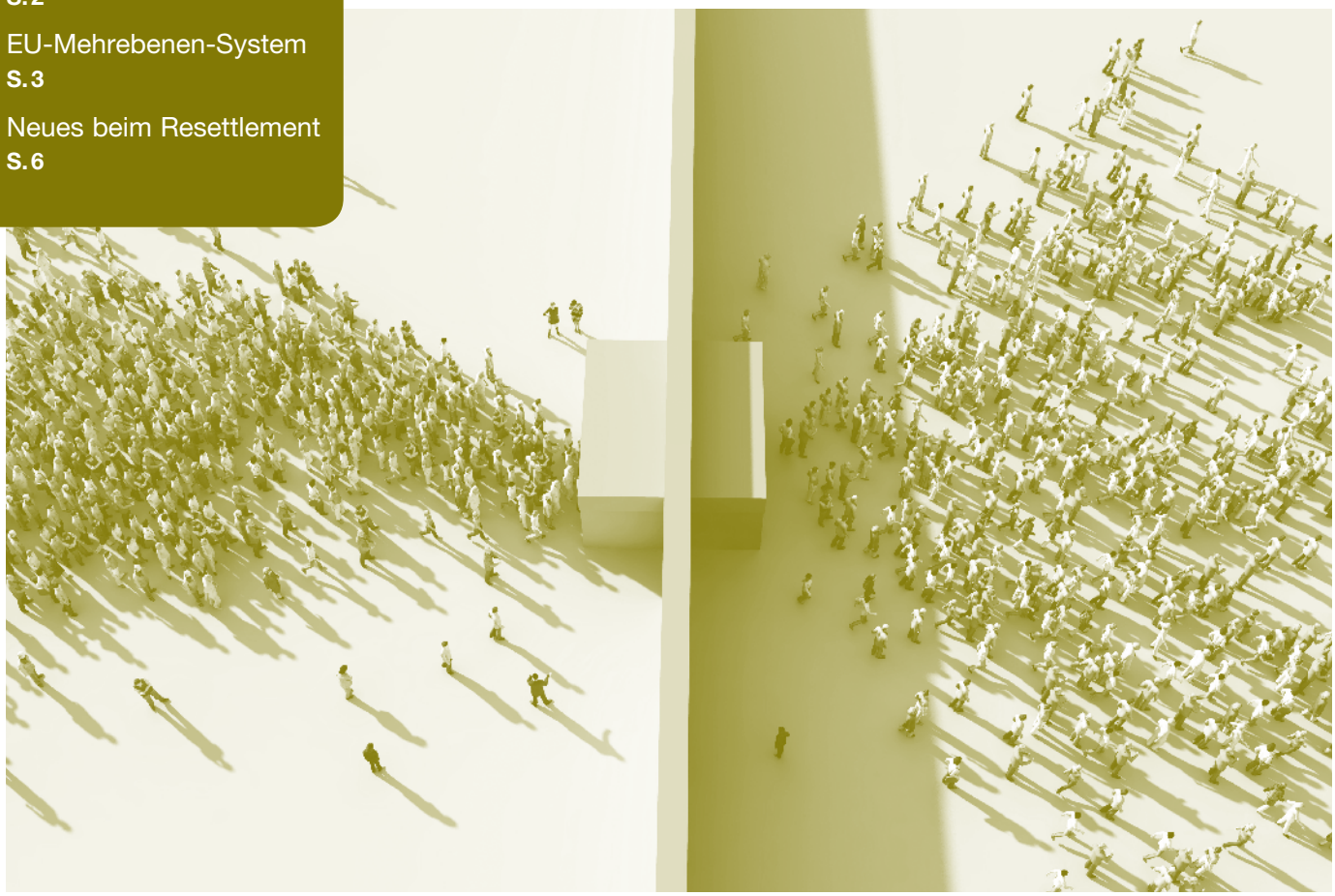
Migration & Integration Info

Gestaltung von Migration

Früher und heute
S. 2

EU-Mehrebenen-System
S. 3

Neues beim Resettlement
S. 6



Seit jeher versuchen Nationalstaaten, Migration zu beeinflussen – im Idealfall, sie konstruktiv zu gestalten.

Liebe Leserinnen und Leser, Migration war, ist und bleibt eine Realität, die in allen Regionen der Welt und aus unterschiedlichen Gründen zu beobachten ist. Es stellt sich daher stets von neuem die Frage, wie Migration global, in der EU und in Deutschland gestaltet werden kann und soll. Ein Blick über den Tellerrand hinaus zeigt uns deutlich, dass die Antworten auf diese Frage stark variieren können. Die geografische Lage, die (nationale) Geschichte und die politischen Kräfte beeinflussen Migrationsrealitäten. So wird Europa etwa zur Festung, Kanada zum Modell für Community-Sponsorship-Aufnahmeprogramme, die Türkei zum Staat mit der größten Flüchtlingscommunity oder Uganda zum Vorzeigebeispiel einer Open-Door-Flüchtlingspolitik.

Mit Blick auf Deutschland zeichnet sich ein ambivalentes Bild: In den letzten Jahren hat Deutschland einerseits politischen Willen bei der Verfestigung seines Resettlementprogramms gezeigt und diverse Schritte zur Öffnung des Arbeitsmigrationsrechts unternommen, andererseits auch Ankerzentren eingerichtet und den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigen eingeschränkt.

Oftmals ist die Gestaltung von Migration auf nationaler Ebene beeinflusst durch den größeren Kontext. Der im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) unterbreitete Vorschlag der Europäischen Kommission zur Schaffung eines EU-Neuansiedlungsrahmens und die dazugehörige Aufforderung, EU-weit 50.000 Resettlementplätze zu schaffen, steigerte etwa die

Vanessa Zehnder
Referentin für Migration und Integration beim DCV in Freiburg
E-Mail: migration.integration@caritas.de

Wahrnehmung von Resettlement als ein Element der Migrationsgestaltung. Das Reformpaket an sich ist jedoch weiterhin blockiert, aufgrund der unterschiedlichen politischen Interessen und Gestaltungsvorstellungen der Mitgliedstaaten. Auf globaler Ebene führten die Entwicklungen seit 2015 zu einem wichtigen Referenzpunkt: den beiden Globalen Pakten für Migration und für Flüchtlinge. Rechtlich nicht bindend, wollen die Pakte ein Ansporn für die weitere internationale Zusammenarbeit sein, die wiederum – beispielsweise durch Migrationspatenschaften – die nationale Ausgestaltung von Migration beeinflussen kann. Da die Souveränität der Nationalstaaten zur Regelung des Migrationsrechts in vollem Umfang erhalten bleibt, können die Pakte jedoch keine neuen Zuwanderungsregelungen schaffen oder gar ein Menschenrecht auf Migration begründen.

Die Frage der Gestaltung von Migration beantwortet der Migrationspakt mit Empfehlungen für eine „sichere, geordnete und reguläre Migration". Seehofers Masterplan für Migration beantwortet er mit Maßnahmen zur „Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung". Die Tendenz, Migrationskontrolle und -begrenzung als Gestaltungselement einzusetzen, erschließt sich beim Masterplan bereits aus dem Titel. Aber auch auf EU-Ebene soll etwa im Verordnungsvorschlag zum Neuansiedlungsrahmen die Aufnahmeentscheidung über Resettlement mit Elementen der Migrationskontrolle verknüpft werden. Eine solche Tendenz bewertet der Deutsche Caritasverband als äußerst kritisch. So darf etwa das individuelle Recht auf ein Asylverfahren durch humanitäre Aufnahmeprogramme nicht begrenzt oder verdrängt werden, diese dürfen bloß eine Ergänzung darstellen. Der Schutzbedarf der Menschen darf bei der Aufnahmeentscheidung nicht durch innen- und außenpolitische Interessen in den Hintergrund gestellt werden. Die Rechtsgrundlage für die Fachkräfteeinwanderung nach Deutschland soll nicht nur akademisch Qualifizierte und Fachkräfte mit Ausbildung in einem Mangelberuf begünstigen.

Schließlich stellt sich die Frage, wie Migration in Deutschland zukünftig gestaltet werden soll. Vieles spricht beispielsweise dafür, dass klimabedingte Migration relevanter und eine Trennung zwischen Flucht- und Arbeitsmigration teilweise schwieriger wird. So fordert die Caritas eine faire, humanitäre und nachhaltige Migrationspolitik, welche die Bedürfnisse der migrierenden Menschen berücksichtigt. Denn die enden nicht mit der Einreise nach Deutschland. Es sind also auch gute Praxisbeispiele und Integrationsmaßnahmen gefragt. Wir fordern eine solidarische Migrationspolitik mit Verantwortungsteilung, sei es mit den Erstzufluchtstaaten oder bei der Aufnahme von aus Seenot Geretteten. Wir betonen zudem die fundamentale Bedeutung des Schutzes von Ehe und Familie und fordern, allen Ausländer(inne)n mit Aufenthaltserlaubnis, die der Verfestigung zugänglich ist, den Familiennachzug zu ermöglichen. Einige Gedanken zur möglichen Gestaltung von Migration möchten wir Ihnen mit dieser Ausgabe mitgeben.

Eine anregende Lektüre wünscht Ihnen

Ihre
Vanessa Zehnder

Themenschwerpunkt

Konzepte, Maßnahmen und Grenzen der Migrationsgestaltung

Schon immer haben Imperien und Staaten versucht, die grenzüberschreitende Bewegung von Menschen zu beeinflussen. Es gelang teilweise, manchmal gar nicht, manchmal hatte dies auch gegenteilige Effekte. Preußen warb nach 1685 massiv Hugenotten zur Entwicklung der eigenen Wirtschaft an. Das weltweit erste Wanderarbeitsabkommen zwischen Italien und Frankreich von 1904 führte zum „Export" italienischer Arbeitskräfte. In deutschen Königreichen und Herzogtümern wurde schon seit den 1830er-Jahren der Schutz der Auswanderer geregelt. Etwas später wurden Arbeitskräfte für die im Ruhrgebiet expandierende Industrie systematisch angeworben.

Während der beiden Weltkriege rekrutierten die Arbeitsverwaltungen millionenfach Zwangsarbeitskräfte, ohne die die Wirtschaft rasch kollabiert wäre. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten zwei Drittel der in der BRD und DDR Lebenden eigene Erfahrungen mit erzwungener Migration.

Ab den 1950er-Jahren wurde der als zeitlich befristet gedachte Aufenthalt von „Gastarbeitern" bilateral gestaltet. Nach dem Anwerbestopp 1973 blieben dann viel mehr Migranten als erwartet in Deutschland. Der Militärputsch in der Türkei 1980, der Fall des „Eisernen Vorhangs" und die Balkankriege führten zu nicht geplanten Einwanderungen Hunderttausender Asylsuchender. Und etwa 4,5 Millionen (Spät-)Aussiedler(innen) kamen gemäß Bundesvertriebenengesetz seit 1950 nach Deutschland.

Die Skizze lässt die große Bedeutung von Migration für Wirtschaft, Beschäftigung, Kultur und Gesellschaft erkennen. Kontrafak-

tisch sah sich Deutschland während des gesamten 20. Jahrhunderts mehrheitlich nicht als Einwanderungsland. Entsprechend wurde „Gastarbeiter"-Anwerbung, nicht aber Migration und Integration gestaltet. Dies wandelt sich seit dem 21. Jahrhundert grundlegend. Die Freizügigkeit der EU-Bürger(innen), die Arbeits- und Bildungsmigration anderer Ausländer(innen) sowie der Familiennachzug sind im Hinblick auf ihre rechtlichen Grundlagen und die faktische Beeinflussung von Asyl- und Fluchtmigration zu unterscheiden.

Seit den 1960er-Jahren wurde die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) beziehungsweise der Europäischen Union (EU) sukzessive ausgebaut. Seit etwa 2000 wurde die Arbeitsmigration für Drittstaatler(innen) in Deutschland neu gestaltet, vor allem durch erleichterten Arbeitsmarktzugang für Fachkräfte sowie die Anerkennung erworbener Ausbildungsabschlüsse (zum Beispiel Green Card 2000, Zuwanderungsgesetz 2005, Richtlinienumsetzungsgesetz 2007, Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz 2009, Blue Card 2012, Anerkennungsgesetz 2012, Veränderungen im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung 2013, Entwurf Fachkräfteeinwanderungsgesetz 2019). Ein Teil dieser und weiterer Gesetzesmaßnahmen erfolgte aufgrund von EU-Richtlinien, die in nationales Recht umzusetzen waren. Auch die Migrationsmöglichkeiten und Aufenthaltsbedingungen für Studierende und Auszubildende sowie ihr Arbeitsmarktzugang nach dem Studium wurden liberalisiert. Auf EU- und bilateraler Ebene wurden Migrationspartnerschaften zur Förderung zirkulärer Migration gestartet, die allerdings mit einigen Tausend Migrierenden quantitativ kaum ins Gewicht fallen. Ähnlich eingeschränkt ist bisher die Bedeutung regionaler migrationspolitischer Dialoge (zum Beispiel Rabat- und Khartum-Prozess).

Im Bereich der Migration Schutzsuchender sind durch das Grundgesetz, die Genfer Flüchtlingskonvention sowie das Gemeinsame Europäische Asylsystem von 2013 nationale Gestaltungsmöglichkeiten weitgehend eingeschränkt. Gleichwohl entziehen sich viele EU-Mitgliedstaaten ihren entsprechenden Verpflichtungen, was durch die Strukturdefizite des Dublin-Verteilmechanismus gefördert wird. Zwischen der EU und der Türkei wurde 2016 ein Pakt geschlossen, der die Flüchtlingsbewegung in die EU kontrollieren und reduzieren soll. Außerdem hat die EU mit siebzehn Drittstaaten sogenannte Rückübernahmeabkommen abgeschlossen und erklärte viele EU-Anrainerländer zu sicheren Drittstaaten. Diese Maßnahmen belegen die eingeschränkten nationalen Gestaltungsmöglichkeiten und eine „organisierte Nicht-Verantwortung" in der EU. Möglichkeiten einer koordinierten Resettlement-Politik werden weder von Deutschland noch der EU umfassend genutzt.

Bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung von Migration gilt aus fünf Gründen, dass in den öffentlichen Debatten die Potenziale der Steuerung und Kontrolle überschätzt werden. Erstens schränkt die EU-Freizügigkeit nationale Gestaltung ein. Aber auch für Familienzusammenführungen und für Schutzsuchende gelten verfassungs-, europa-, völker- und menschenrechtliche Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten kaum Gestaltungsräume lassen.

Dazu kommt zweitens die „normative Kraft des Faktischen". Im Jahr 2017 wanderten knapp 1,2 Millionen Menschen aus Deutschland aus und mehr als 1,5 Millionen Menschen ein. Die nationalrechtlich kaum zu beeinflussende EU-Freizügigkeit machte über die Hälfte der gesamten Einwanderung aus. Bei den Zuzügen von Drittstaatsangehörigen entfiel nur etwas mehr als ein Fünftel auf Ausbildungs- und Arbeitsmigration. Insgesamt kann weniger als ein Zehntel aller registrierten Einwanderungen durch nationalrechtliche Maßnahmen gestaltet werden.

Drittens ist bei „mixed-migration-flows", die wegen Klimawandel-Folgen und Gewaltkonflikten zunehmen, eine klare Trennung zwischen Arbeits- und Fluchtmigration schwierig. Nicht registrierte – und deshalb kaum zu gestaltende – Einwanderung (durch illegale Grenzübertritte, mehr noch durch einfaches Überschreiten der Aufenthaltserlaubnisdauer) macht in Deutschland zwischen 0,5 und einem Prozent der Wohnbevölkerung aus.

Viertens werden aufgrund erweiterter und preiswerter Kommunikations- und Transporttechnologien grenzüberschreitende Sozialbeziehungen als transnationale Familien, Unternehmen oder Non-Profit-Organisationen erleichtert und bedeutsamer.

Fünftens erzeugen Maßnahmen der Migrationsgestaltung teilweise gegenteilige Effekte, wenn zum Beispiel aufgrund eingeschränkter Mobilität Rückwanderungen eher verhindert werden („Caging-Effekt" wie 1973 in Deutschland).

Deutschland und die EU haben in den letzten Jahrzehnten ihre Arbeitsmigration liberaler und die Praxis des Flüchtlingsschutzes restriktiver gestaltet. Trotz einiger Initiativen, die Interessen der Herkunfts- und Transitstaaten stärker zu berücksichtigen, wird Migration weitgehend an utilitaristischen nationalen Interessen ausgerichtet gestaltet. Die demografischen Herausforderungen und der Fachkräftemangel werden betont, aber die Belastungen vor allem ärmerer Länder durch Flüchtlingsmigration und die möglichen Folgen eines Braindrains – der Abwanderung höher Qualifizierter – für die Herkunftsländer kaum berücksichtigt. Für eine nachhaltige und gerechte Migrationsgestaltung bleibt noch viel zu tun.

Prof. Dr. Ludger Pries
Soziologe an der Ruhr-Universität Bochum

Migrationspolitik im EU-Mehrebenensystem

Sie habe die Dublin-Regelung „nie wirklich verstanden", ließ sich Ursula von der Leyen kurz vor ihrer Wahl zur neuen EU-Kommissionspräsidentin zitieren. Bei der erfahrenen Politikerin ist davon auszugehen, dass sie den Inhalt von Dublin I bis III sehr wohl begriffen hat – es sind deren Sinnhaftigkeit und Umsetzbarkeit, die sie zweifeln lassen. Damit steht von der Leyen keineswegs allein. Zu der sogenannten „Migrationskrise", die zu erheblichen Teilen eine Krise der

europäischen wie globalen Flucht- und Migrationspolitik ist, haben die Dublin-Regelungen ebenso beigetragen wie zu den jüngeren politischen und gesellschaftlichen Verwerfungen in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

Dabei sollte das Dublin-System eigentlich für klarere Zuständigkeiten sorgen: Das Land, in dem Asylbewerber(innen) zuerst europäischen Boden betreten, ist in der Pflicht für das Asylverfahren. Gut für Deutschland, mag man sich bei der Einführung dieses Prinzips hierzulande gedacht haben, denn wer nicht über die Nord- oder Ostsee anlanden wollte – was kaum praktikabel ist –, hätte schon mit dem Fallschirm über deutschem Boden abspringen müssen. Dieses „Sankt-Florians-Prinzip" gegenüber Hauptankunftsländern wie Griechenland oder Italien fiel dann aber im „langen Sommer der Migration" auf Deutschland zurück.

Solidarität und gemeinsame Verantwortung waren somit niemals Ziel der Dublin-Vereinbarungen. Wenn Ursula von der Leyen heute „mehr Fairness und Lastenverteilung" fordert, ist dies auch ein Bekenntnis zu einer grundlegenden Dublin-Reform.

Doch solche Anstrengungen fallen in eine Zeit, in der viele EU-Mitgliedstaaten von Parteien regiert werden, die aus dem Thema Migration politisches Kapital schlagen konnten – und somit nicht zwangsläufig an einer Lösung interessiert sind, erst recht nicht an einer, die auch die Rechte und Interessen der Geflüchteten und der Migrant(inn)en selbst berücksichtigt. Auch beim „Global Compact für sichere, geordnete und reguläre Migration" der Vereinten Nationen fanden die EU-Mitgliedstaaten keine einheitliche Position, da mehrere Länder wie Österreich aus innenpolitischen Gründen kurzfristig die Zustimmung verweigerten; das rechtlich nicht bindende Dokument hätte zumindest eine Grundlage für gemeinsame Politikansätze bilden können.

Es braucht aufnahmewillige Vorreiter-Länder

All dies sollte mitbedacht werden, wenn man der EU Versagen bei der Migrationspolitik vorwirft; zwar mag „Brüssel" im mancher Hinsicht längst auch ein eigenständiger Akteur sein, der Schlüssel und somit die Verantwortung für Politikgestaltung liegen letztlich jedoch bei den Mitgliedstaaten. Politikwissenschaftler(innen) sprechen im Falle der EU von „Governance im Mehrebenensystem" – Governance als eine Form des Regierens, bei der im Gegensatz zur Politik im Nationalstaat keine klare Hierarchie gegeben ist. Und „Mehrebenen", weil zum ohnehin komplexen EU-System die Nationalstaaten hinzukommen und etwa im Fall Deutschlands weitere Ebenen wie Kommunen oder die Bundesländer mit teils sehr eigenständiger Politikauslegung, siehe die konfrontative Haltung Bayerns im Jahr 2018.

Dabei hat es an gemeinsamen Plänen auf Ebene der EU nicht gemangelt. So wurde nach einem Vorläufer von 2005 im Jahr 2011 der „Global Approach to Migration and Mobility" (GAMM) beschlossen. Dieser soll auf vier Säulen ruhen, die jeweils einem Politikfeld entsprechen: 1. reguläre Einwanderung und Mobilität, 2. irreguläre Einwanderung und Menschenhandel (Trafficking), 3. internationaler Schutz und Asylpolitik sowie 4. Maximierung des positiven Potenzials von Migration und Mobilität für Entwicklung. Ein Kernbestandteil von GAMM sind die Mobilitätspartnerschaften (s. auch S. 3 f.) mit Ländern in der EU-Nachbarschaft wie Marokko, Tunesien und Jordanien. Die rechtlich nicht bindenden Vereinbarungen sollen reguläre Migration ermöglichen und gleichzeitig irreguläre erschweren. Von den Partnerländern werden dazu Beiträge zu Grenzkontrollen (Stichwort: Externalisierung von Grenzen) und die Bereitschaft zur Aufnahme ihrer aus der EU abgeschobenen Staatsbürger(innen) erwartet. Die Anreize hierfür halten sich aus Sicht der betreffenden Staaten erkennbar in Grenzen.

Im Mai 2015 folgte die „European Agenda on Migration" als Antwort auf die steigenden Geflüchtetenzahlen im Mittelmeerraum. Auch hier werden vier Schwerpunkte benannt, darunter einmal mehr die Reduzierung von Anreizen zur irregulären Migration, darüber hinaus ein Bekenntnis zur „Sicherung der Außengrenzen", verbunden mit dem Ziel, Leben zu retten, sowie die Entwicklung einer stärkeren gemeinsamen Asylpolitik und die „Modernisierung" der Einwanderungspolitik für Arbeitskräfte, etwa im Rahmen der „Blue Card"-Initiative. Letzter Punkt wurde von der dominierenden Debatte über Flucht und irreguläre Einwanderung allerdings bislang weitgehend überlagert. Umso mehr Energie wurde auf den vielbeschworenen „Schutz der Außengrenzen", der durch seine Wortwahl bereits ein Bedrohungsszenario skizziert, verwendet. Hier kam es zu einer Reihe höchst fragwürdiger Maßnahmen. Unter dem markigen Motto „den Schmugglern das Handwerk legen" wurden teils auch humanitäre Einsätze der Zivilgesellschaft im Bereich der Seenotrettung kriminalisiert. Und bei den tatsächlichen Schmugglern und Schleppern erreichte man teils den Wechsel des Geschäftsmodells – einige Milizen in Libyen verdingen sich nun in der Migrationsverhinderung und tragen zu den unmenschlichen Bedingungen in den Haftlagern des Landes bei. Aus menschenrechtlicher Sicht verbieten sich somit weitere angedachte Kooperationen mit Staaten wie Ägypten, denen schwere Verletzungen von Grundrechten vorgeworfen werden. Auch der teils gepriesene Deal der EU mit der Türkei beruht in erster Linie auf dem Prinzip der Abschreckung, am Elend der Betroffenen ändert sich nichts.

Einen ersten Schritt hin zu einer stärkeren gemeinsamen EU-Migrationspolitik kann wohl nur ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten" bringen. Deutschland versucht bereits seit 2016, eine „Koalition der Aufnahmewilligen" zu formieren, und hat angesichts Italiens Widerstand gegen die zivilgesellschaftliche Seenotrettung seine Anstrengungen zuletzt wieder verstärkt. Auch wenn dadurch an den Fluchtursachen noch nichts geändert wird, wäre ein erfolgreiches Verfahren zumindest ein Signal der Handlungsfähigkeit und eines verbliebenen gemeinsamen Wertefundaments.

Dr. Stefan Rother
Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Arnold-Bergstraesser-Institut an der Universität Freiburg

Projekt Triple Win – Nachhaltige Gewinnung von Pflegekräften aus dem Ausland

Der Pflegesektor in Deutschland ist von einem signifikanten Fachkräftemangel betroffen. Dem hohen Bedarf an Pflegefachkräften stehen nicht ausreichend arbeitssuchende Fachkräfte gegenüber. Expert(inn)en rechnen damit, dass bis 2030 rund 500.000 zusätzliche Pflegekräfte benötigt werden.[1] Es ist davon auszugehen, dass sich diese Situation aufgrund des demografischen Wandels mittel- und langfristig weiter zuspitzen wird. Als Ergänzung zu inländischen Lösungsansätzen riefen die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH 2013 das gemeinsame Projekt „Triple Win" ins Leben. Gemeinsam vermitteln BA und GIZ qualifizierte Pflegefachkräfte aus Bosnien und Herzegowina, Serbien, den Philippinen und Tunesien nach Deutschland (s. dazu auch neue caritas Heft 4/2017, S. 25 ff.). Die ausländischen Pflegekräfte werden sprachlich und fachlich auf eine Beschäftigung in der Bundesrepublik vorbereitet und während ihrer Integration begleitet. In Deutschland durchlaufen die ausgebildeten Pflegekräfte das Verfahren zur beruflichen Anerkennung, das sie innerhalb von zwölf Monaten abschließen. Grundlage des Projekts sind Vermittlungsabsprachen zwischen der BA und den Arbeitsverwaltungen der Partnerländer.

Triple Win – drei Gewinner

Nach dem ganzheitlichen Triple-Win-Konzept profitieren erstens das Aufnahmeland, zweitens die Herkunftsländer und drittens die Migrant(inn)en selbst:

- Im Sinne eines nachhaltigen, fairen Verfahrens arbeiten die BA und die GIZ nur mit Ländern zusammen, die einen Überhang ausgebildeter Pflegekräfte aufweisen. Durch deren Abwanderung wird kein Braindrain erzeugt, sondern der lokale Arbeitsmarkt entlastet. Geldsendungen der Migrant(inn)en und langfristiger Transfer von Know-how stoßen entwicklungspolitische Impulse an.
- In Deutschland bestehen für die migrierten Fachkräfte Beschäftigungs- und Entwicklungsperspektiven. Faire Arbeits- und Gehaltsbedingungen garantieren Gleichbehandlung.
- Kliniken und Altenpflegeinrichtungen erhalten gut vorbereitete Pflegekräfte und können somit dem Fachkräftemangel entgegenwirken.

Prozessablauf und Finanzierung

Zunächst ermittelt die ZAV persönliche und fachliche Qualifikationen der Bewerber(innen) in persönlichen Aufnahme-Interviews. Ab Aufnahme in das Projekt begleitet die GIZ die Pflegekräfte bei ihrer Vorbereitung. Hierfür erfolgen noch im Herkunftsland Sprach-, Pflegefach- und Orientierungskurse. Arbeitgeber führen von der ZAV organisierte Auswahlgespräche mit vorausgewählten Bewerber(inne)n, um Pflegekräfte für ihre Einrichtung auszusuchen. Die GIZ unterstützt die Pflegekräfte bei Ausreise und Integration. In Deutschland werden die Arbeitgeber bei einer individuellen Planung des Integrations- und Anerkennungsprozesses unterstützt und beraten. Nach der Einreise findet weiterhin eine Begleitung aller Beteiligten statt.

Arbeitgeber zahlen pro vermittelter Pflegekraft 5500 Euro für die oben genannten Dienstleistungen der GIZ. Weitere Aufwendungen

Der Weg bis zur erfolgreichen Beschäftigung der ausländischen Pflegekraft gliedert sich in vier Phasen.

des Arbeitgebers ergeben sich aus den Kosten für die Anreise der Pflegekraft zum Beschäftigungsort sowie für das Anerkennungsverfahren (inklusive B2-Sprachkurs) in Deutschland. Der Arbeitgeber verpflichtet sich zudem, angemessenen Wohnraum zu organisieren und ein festgelegtes Mindestgehalt zu bezahlen.

Bisherige Erfahrungen und Ergebnisse

Seit Projektbeginn 2013 konnten über 2600 Pflegekräfte aus den vier Partnerländern nach Deutschland vermittelt werden. In einer Evaluation Ende 2017 wurden über Triple Win vermittelte Pflegekräfte, die bereits sechs Monate und länger in Deutschland waren, befragt. Es zeigte sich eine hohe Gesamtzufriedenheit der Teilnehmenden mit dem Projekt: 92,6 Prozent der Rückmelder(innen) gaben eine mehrheitlich positive Bewertung ab. Besonders geschätzt wurden die umfassende Unterstützung und professionelle Organisation während des gesamten Projektablaufs. 81,5 Prozent der Befragten gaben zudem an, zum Zeitpunkt der Befragung noch bei ihrem ersten Arbeitgeber in Deutschland beschäftigt zu sein.

Weitere Informationen: www.triple-win-pflegekraefte.de

Maja Bernhardt
GIZ, Projektleiterin „Triple Win“
Sonja Alves Luciano
GIZ, Projektkoordinatorin Arbeitsmigration

Anmerkung

1. Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Themenreport „Pflege 2030“, 2012, S. 10 f., www.bertelsmann-stiftung.de, Suche: GP_Themenreport_Pflege_2030

Aufnahmeprogramme in Deutschland: neue Wege und offene Fragen

Legale Zugangswege gewinnen auf europäischer und globaler Ebene enorm an Bedeutung. In Deutschland gibt es neben humanitären Aufnahmeprogrammen in Kriegs- und Krisenfällen auch das reguläre Resettlement (Neuansiedlung). Ergänzend dazu besteht nun auch das Pilotprojekt „Neustart im Team – staatlich-gesellschaftliches Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge“ (NesT). Es zeichnet sich dadurch aus, dass Individuen oder Gruppen für einen begrenzten Zeitraum die finanzielle und soziale Verantwortung für eine Familie oder einen Flüchtling übernehmen. Somit können 500 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge sicher nach Deutschland einreisen und müssen sich nicht auf die allzu oft tödliche Überfahrt über das Mittelmeer begeben.

Im Juni erklärte der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), dass sich weltweit über 70 Millionen Menschen auf der Flucht befinden. Davon müssten 1,44 Millionen Menschen schnellstmöglich umgesiedelt werden, da sie aufgrund anhaltender Kriege und Krisen nicht in ihr Heimatland zurückkehren können oder weil sie sich in langwierigen Fluchtsituationen befinden und es keine Integrationsperspektive im Erstzufluchtsland für sie gibt. Insbesondere für physisch oder psychisch kranke Menschen, alte Personen, Kinder und Frauen ist eine lebensgefährliche Flucht oft unmöglich. Genau für diese Menschen hat das UNHCR das Schutzkonzept Resettlement entwickelt. Nach festen Regeln und Kriterien entscheidet das UNHCR über den Schutzbedarf dieser Menschen und legt einem aufnahmebereiten Drittstaat ihre Akte vor. Dieser Staat entscheidet anschließend über die Aufnahme der Person oder Familie.

In Deutschland gibt es das strukturierte Resettlement seit 2012, wobei die Aufnahme über eher spontan und situativ laufende humanitäre Programme bereits wesentlich länger praktiziert wird. Beispielsweise wurden während des Jugoslawienkriegs Anfang der 1990er-Jahre 350.000 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina von Deutschland aufgenommen.

Bis Ende 2019 können 20.000 in der Türkei lebende Syrer(innen) über ein humanitäres Aufnahmeprogramm sicher nach Deutschland einreisen. 2018/2019 beteiligt sich die Bundesregierung mit 10.200 Resettlementplätzen an einem EU-Aufnahmekontingent. Die Aufnahme und die Anzahl von Kontingentplätzen basieren auf einer freiwilligen politischen Entscheidung des Bundesinnenministeriums, so dass keine Pflicht zur Aufnahme besteht. Obwohl aus den Programmen unterschiedliche Aufenthaltstitel resultieren, ist die Aufnahme überwiegend langfristig angedacht. Die Intention hinter solchen Programmen ist auch, dass die internationale Staatengemeinschaft mehr Verantwortung für Flüchtlinge übernimmt, denn die Türkei, Pakistan, Uganda und der Sudan beherbergen weltweit die größten Flüchtlingspopulationen.

Rahmenbedingungen des Projekts NesT

Neu ist in diesem Jahr die zusätzliche Aufnahme über NesT. Voraussetzung dafür, dass Flüchtlinge aus einem Erstzufluchtsland in Deutschland aufgenommen werden können, ist hier, dass sich eine Gruppe aus mindestens fünf Mentor(inn)en zusammenfindet, welche die Geflüchteten finanziell und ideell unterstützt. Die Gruppe verpflichtet sich, eine Wohnung zu suchen und die Nettokaltmiete für zwei Jahre zu finanzieren. Außerdem unterstützt sie die Schutzbedürftigen ein Jahr lang bei ihrer gesellschaftlichen Teilhabe. Hierfür erarbeitet sie einen Integrationsplan, in dem sie beschreibt, wie das Einleben am Wohnort gelingen soll.

Die Mentor(inn)en helfen beispielsweise bei Behördengängen, bei der Suche eines Schul- beziehungsweise Ausbildungsplatzes oder einer Arbeitsstelle. Zudem ermöglichen sie Begegnungen, sei es im Sportverein, bei Freizeitaktivitäten oder bei Festen. Den Aufgenommenen sollen ein direkter und schneller Zugang zur Gesellschaft und tatsächliche Teilhabe ermöglicht werden.

Analog zum regulären Resettlement werden die schutzbedürftigen Flüchtlinge auch im NesT-Programm von UNHCR in den Erstzufluchtsstaaten registriert und ausgewählt. Im Rahmen des Pilotprojekts nimmt Deutschland Menschen aus Ägypten, Äthiopien,

Jordanien oder Libanon auf. Nachdem sie in Deutschland angekommen sind, erhalten die eingereisten Flüchtlinge einen Aufenthaltstitel gemäß § 23 (4) AufenthG. Das bedeutet, dass sie zunächst drei Jahre befristet in Deutschland leben und später eine Niederlassungserlaubnis beantragen können. Außerdem beziehen sie Leistungen gemäß SGB II, so dass sie auch direkt am Integrationskurs teilnehmen können. Selbstverständlich steht ihnen auch die Beratung von MBE (Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer) und JMD (Jugendmigrationsdienst) zur Verfügung.

Bei dieser Art der Aufnahme ist es nicht erforderlich, einen Antrag auf Asyl zu stellen, da der Aufenthalt gesichert ist. Im Rahmen des Programms wurde eine Zivilgesellschaftliche Kontaktstelle (ZKS) eingerichtet, um Mentoring-Gruppen auf ihrem Weg zu begleiten und zu unterstützen. Ihr Ziel ist es, interessierte Mentor(inn)en über das Projekt und die Pflichten zu beraten und zu informieren sowie Schulungen für die Mentor(inn)en durchzuführen.

Caritas war seit Beginn am Projekt NesT beteiligt

Die katholische Kirche und ihre Caritas fordern seit langem, dass die Bundesregierung ihr humanitäres Engagement ausweitet und die Aufnahmekontingente zur legalen und sicheren Einreise erhöht. Daher waren der Deutsche Caritasverband (DCV) und die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) gemeinsam mit Wohlfahrtsverbänden, NGOs und Stiftungen an der Entstehung des Projekts beteiligt. In einem transparenten Verfahren konnten auch die Erfahrungen aus der Arbeit mit Ehrenamtlichen und Geflüchteten erfolgreich eingebracht werden – was umso wichtiger ist, als das Pilotprojekt auf der Beteiligung von Zivilgesellschaft und Ehrenamtlichen fußt. Sie sind integraler Bestandteil des Projekts. In den Bistümern bieten das Netzwerk von Kirche und Caritas und insbesondere die dortigen Beratungsangebote für Ehrenamtliche und Flüchtlinge gute Anlaufstellen.

Auf die Mentoring-Gruppen warten viele neue Erfahrungen und Erkenntnisse, aber auch Stolpersteine. Zunächst müssen sie sich als Gruppe formieren und ein sinnvolles Integrationskonzept erarbeiten. Auch der derzeitige Wohnraummangel wird zur großen Herausforderung für die Gruppen. Doch es gilt, kreative Lösungen zu finden: Wie lassen sich die notwendigen Mittel sammeln? Gibt es Unternehmen, die sich einbringen können? Was vermögen Kirche und Caritas beizutragen? Auch die Verbindung zwischen staatlichem Aufnahmeprogramm und zivilgesellschaftlicher Unterstützung ist in Deutschland neu und wird bei NesT erprobt.

Aufruf zur Mitarbeit im noch jungen Projekt NesT

Gleichzeitig gilt es, Beratungsstellen sowie Behörden noch besser über die rechtlichen Bedingungen von Resettlement und humanitären Aufnahmeprogrammen zu informieren, da diese bisher aufgrund der niedrigen Fallzahlen recht unbekannt waren. Dazu wird eine begleitende Evaluation zeigen, ob das Pilotprojekt verstetigt wird. Somit sind Kirchengemeinden, Helferkreise, Vereine und Verbände ausdrücklich aufgerufen, sich am Pilotprojekt „Neustart im Team“ zu beteiligen. Kirche und Zivilgesellschaft können damit ein Zeichen setzen und diesem Projekt zum Gelingen verhelfen.

Weitere Informationen zum Pilotprojekt „Neustart im Team“ finden Sie unter: www.neustartimteam.de

Elena Kneževic
Referentin für Migration und Integration, Deutscher Caritasverband e. V.
Zivilgesellschaftliche Kontaktstelle (ZKS) für das Pilotprojekt „Neustart im Team“

Plädoyer für geregelte Migration: Erfahrungsbericht eines jungen Eritreers

Asmerom Okubagerbirel Afewerki kam, aus Eritrea geflohen, im Rahmen einer Resettlementaufnahme über den UNHCR-Evakuierungsmechanismus aus Libyen über Niger nach Deutschland. Bei einer Fachtagung zu Resettlement am 13./14. Mai 2019 in Frankfurt am Main hat er davon berichtet, welch belastende Auswirkungen ungeregelte Migration auf sein Leben hatte und welche Chancen geregelte Migration für Flüchtlinge bieten kann:

„Ich bin aus Eritrea nach Äthiopien geflohen, weil in meinem Heimatland die Menschenrechte nicht gelten. Ich bin Diplom-Historiker, aber meine Ideen und Vorstellungen kann ich dort nicht laut aussprechen. Obwohl ich also die Universität besucht habe, hatte ich auch in Äthiopien keine Möglichkeit, als Mensch zu leben und zu arbeiten. Nach acht Monaten musste ich weiter in den Sudan, nach einem Monat weiter nach Libyen fliehen. In Libyen ist dein Leben in Gefahr: Folter, Gefängnis, Hunger, Elend, Krankheiten wie Tuberkulose und beengtes Zusammenleben mit vielen Menschen – all dem bist du ausgesetzt, obwohl dein Name beim UNHCR registriert ist. Man hat die Hoffnung, mit der Registrierung aus dem Elend rauszukommen, aber die Wartezeit ist so lang, und in dieser Zeit stirbt die Hoffnung langsam. Man fragt sich: ‚Warum bin ich hier? Was ist mit meinem Prozess zur Aufnahme?‘ Häufig wartet man so drei,

Asmerom Okubagerbirel Afewerki bei einer Frankfurter Fachtagung im Mai 2019 zum Thema Resettlement.

vier Jahre. Manche sind ein bisschen später oder früher gekommen. Dann sind manche früher evakuiert worden, und man fragt sich: ‚Der ist nach mir gekommen und vor mir gegangen, was bedeutet das für meinen Prozess?'

Ich werde nie den Tag vergessen, an dem ich im Niger angekommen bin. Das war ein Lichtblick, auch wenn das noch nicht bedeutete, dass alles vorbei ist. Im Niger waren die Wohnsituation und die Essensausgabe – verglichen zum Elend in Libyen – ganz in Ordnung. Aber diese lange Wartezeit hat uns alle krank gemacht. Manche von uns wurden depressiv. Dann, im Dezember 2018, war der Tag gekommen: Ich konnte nach Deutschland reisen.

Ich lebe ganz gut und bin zufrieden in Hamburg. Es gibt Sozialarbeiter(innen), die uns die Struktur hier erklären, und vorher schon haben wir viele Informationen bekommen, was uns erwartet. In Deutschland gibt es eine Struktur. Deswegen lebe ich hier in Deutschland und bin glücklich."

Aufgezeichnet von Vanessa Zehnder
Referentin für Migration und Integration beim DCV

NACHGEDACHT

Josephine Liebl
European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Head of International Advocacy, E-Mail: jliebl@ecre.org

Welche Prioritäten für die nächste Europäische Kommission?

Nach der Wahl Ursula von der Leyens zur nächsten Kommissionspräsidentin wird die Besetzung der Kommissionsposten die Agenda der EU in den folgenden Monaten dominieren. Für Asyl- und Migrationsthemen ist nicht nur die Ernennung der Kommissarin oder des Kommissars für Migration und Inneres von Bedeutung. Wer Kommissar(in) für Justiz, Rechtsstaatlichkeit, Nachbarschaftspolitik oder Internationale Zusammenarbeit wird, ist ebenso relevant und wird die Rechte von Asylsuchenden und Geflüchteten innerhalb und außerhalb Europas beeinflussen. Auch wird entscheidend sein, wie sich die Europäische Kommission unter Ursula von der Leyen zur Asyl- und Migrationspolitik positioniert.

Der Neustart bietet die Möglichkeit, den bisherigen Kurs zu korrigieren. Die bislang angewandte Strategie, Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit anzuregen, indem zahlreiche Initiativen und Vorschläge die Rechtsstandards für Asylsuchende und Geflüchtete mindern sollten, ist nicht aufgegangen. Das Reformpaket von 2016 ist weiterhin blockiert – größtenteils, da die Mitgliedstaaten sich nicht auf eine Reform der Dublin-Verordnung einigen können.

Von der Leyens Ankündigung, einen neuen Asyl- und Migrationspakt sowie einen Reformvorschlag für die Dublin-Verordnung erarbeiten zu wollen, ist deshalb mit großer Vorsicht zu genießen. Sollten die Verhandlungen wiederaufgenommen werden, besteht ein hohes Risiko, dass Schutzstandards weiter gemindert werden.

Die Energie der Kommission sollte sich deshalb auf die Einhaltung und Umsetzung der momentan geltenden Standards und Richtlinien in den Mitgliedstaaten richten – womit sie ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge" auch im Bereich der Asylpolitik stärker nachkäme. Funktionierende Asylsysteme in Europa, die hinreichend finanziert sind und Rechte wahren, sind die Basis jeglicher künftigen Reformbemühungen und Solidaritätsmechanismen. Des Weiteren gilt es, reguläre Zugangswege nach Europa auszubauen. Ein erster Schritt wäre ein ambitioniertes EU-weites Neuansiedlungsprogramm für 2020, das bis Ende 2019 beschlossen sein müsste. Im außenpolitischen Bereich muss die Mitteilung „Ein Leben in Würde: von Hilfeabhängigkeit zu Eigenständigkeit", die 2016 angenommen wurde, das Rahmenwerk geben. Der darin enthaltene rechtsbasierte Ansatz kann aber nur funktionieren, wenn er nicht durch die Zielsetzung, Migration nach Europa zu stoppen, unterlaufen wird. Innerhalb der EU ist ein Fokus auf Inklusion durch Rechte und Regularisierung eine Priorität, die die Europäische Kommission vor allem durch finanzielle Anreize unterstützen kann.

Josephine Liebl

IMPRESSUM

www.caritas.de

Redaktion: Tobias Mohr (verantwortlich), Stefan Peetz, Klemens Bögner
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Redaktionssekretariat: Helga Büchele, Tel. 0761 200-384; E-Mail: migration.integration@caritas.de
Vertrieb: Rupert Weber; Tel. 07 61/2 00-4 20, Fax: 2 00-11 4 20, E-Mail: zeitschriftenvertrieb@caritas.de
Titelfoto: AdobeStock/Photobank
Nachdruck und elektronische Verwendung nur mit schriftlicher Genehmigung. Herausgegeben vom Referat Migration und Integration, Deutscher Caritasverband e. V. in Freiburg