

Bericht der deutschen Zivilgesellschaft für das

International Migration Review Forum (IMRF)

im Zeitraum vom 17. – 20. Mai 2022 zur

Umsetzung des Global Compact on Migration

Kernforderungen



Global Compact
FOR Migration

adage
AFRIKANISCH-DEUTSCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT

**Arbeit und
Leben**
BERLIN-BRANDENBURG



International

**Brot
für die Welt**



DaMigra
Dachverband der
Migrantinnenorganisationen

**DER PARITÄTISCHE
GESAMTVERBAND**

Diakonie
Deutschland

Ifak
institut für
angewandte
kulturforschung e.v.

Indo
german
friendship
forum **ingeff**

KAT-HOLISCHES
FORUM **LEBEN IN DER
LEGALITÄT**

KOK
Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Menschenhandel e.V.

MEPa
e.V.
Migration-Entwicklung-Partizipation

MISEREOR
• IHR HILFSWERK

Nürnberger
Menschenrechtszentrum **NMRZ**

OXFAM
Deutschland

PLAN
INTERNATIONAL

SOLWODI
Solidarity with women in distress
Solidarität mit Frauen in Not

**sprungbrett
Zukunft**
Berlin

terre des hommes
Hilfe für Kinder in Not

**transnational
CORRIDORS**

ABSCHNITT I

A Einleitung

Der vorliegende Bericht ist die "Stimme" der deutschen Zivilgesellschaft zur Umsetzung des Globalen Pakts für sichere, geordnete und reguläre Migration (GCM), den die Bundesrepublik Deutschland 2018 zusammen mit der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten angenommen und sich damit zu seiner Umsetzung verpflichtet hat.

Obwohl Deutschland den GCM angenommen hat, ist der Einfluss des Pakts auf politische Prozesse oder die deutsche Migrationspolitik bisher begrenzt. Bei ihren Umsetzungsbemühungen hat sich die deutsche Regierung eher für einen externen als für einen internen Fokus entschieden: Deutschland ist der größte Geber für den Multi-Partner-Treuhandfonds(MPTF) für sichere, geordnete und reguläre Migration und unterstützt zivilgesellschaftliche Aktivitäten auf globaler Ebene. Dies steht im starken Gegensatz zu der Tatsache, dass es im Inland keinen regelmäßigen Dialog zwischen der Regierung und der deutschen Zivilgesellschaft über den GCM gibt. Darüber hinaus wurden relevante Ziele des GCM nicht umgesetzt, während offizielle Erklärungen darauf hindeuten, dass alle Ziele auf nationaler Ebene bereits erreicht wurden.

Der Bericht ist eine Initiative und kollektive Anstrengung einer Gruppe deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen, darunter eine Mischung aus säkularen und religiösen Organisationen sowie Interessenvertretungen und Think Tanks, die eine Reihe von Themenbereichen abdecken (z. B. Soziales, Menschenrechte, humanitäre Hilfe und Entwicklung). Darüber hinaus nahmen mehrere Einzelpersonen in ihrer persönlichen Funktion an dem Prozess teil. Sie alle widmeten dem Prozess Zeit und schätzen den GCM als wichtiges Referenzdokument für die Migrationspolitik, auch wenn er nicht bindend ist. Leider folgten nur sehr wenige Migrant*innenorganisationen der Aufforderung, diesen Bericht zu verfassen, möglicherweise aus den unter Ziel 19 genannten Gründen. Unter diesen Akteur*innen stellte der Verein zur Förderung des kirchlichen Engagements für gefährdete Migranten eine begrenzte Finanzierung für eine kurze Projektphase (Oktober 2021 - Dezember 2021) zur Verfügung, um diesen Bericht zu koordinieren. Nach der Fertigstellung des Berichtsentwurfs wurde dieser einem Konsultations- und Unterzeichnungsprozess unterzogen.

Da die finanziellen und zeitlichen Ressourcen begrenzt waren, beschlossen die beteiligten Autor*innen, schrittweise vorzugehen und die Erstellung eines Berichts für das IMRF als Ausdruck der Ansichten der deutschen Zivilgesellschaft zu priorisieren, in dem die wichtigsten Umsetzungslücken aufgezeigt werden. Im Idealfall soll der Bericht zu einem Dialogprozess führen, der viele weitere zivilgesellschaftliche Akteur*innen und die Regierung einbezieht, ganz im Sinne des "Whole-of-society-Ansatzes" des GCM. Darüber hinaus kann der Bericht auch die Grundlage für eine regelmäßige Überprüfung der Umsetzung des GCM auf nationaler Ebene in Form eines regelmäßigen Dialogs zwischen der Zivilgesellschaft und der Bundesregierung sein.

Der Bericht besteht aus zwei Abschnitten und drei Hauptkapiteln: Nach der Einleitung enthält der Bericht eine Liste der dringlichsten Empfehlungen, eine pro Ziel (Kapitel 1). Dies ist das Hauptdokument, das von 21 Organisationen unterzeichnet wurde. Der zweite Teil ist ein Diskussionspapier, in dem 16 der 23 Ziele des GCM erörtert wurden. Für jedes dieser Ziele werden aktuelle Lücken analysiert und bis zu 3 Empfehlungen ausgesprochen (Kapitel 2). Zwei Querschnittsthemen wurden identifiziert: Das Spannungsverhältnis zwischen dem neuen Pakt zu Asyl und Migration, der von der Europäischen Kommission im September 2020 vorgestellt wurde, und dem GCM wird gesondert behandelt (Kapitel 3), sowie die Kinderrechte. Spezifische Fragen, die Kinder mit Migrationshintergrund betreffen, wurden in den entsprechenden Zielen erwähnt, während gleichzeitig Einigkeit darüber besteht, dass das Wohl des Kindes stets als

vorrangige Überlegung berücksichtigt und verankert werden muss. Konkret bedeutet dies, dass sowohl in den Herkunftsländern (z.B. für zurückgelassene Migrantenkinder) als auch in den Einwanderungsländern (z.B. zur Verbesserung ihrer Teilhabe) in nationale Bildungs-, Kinderschutz- und Sozialsysteme und -dienste investiert werden muss.

Es ist wichtig anzumerken, dass während der Erstellung des Berichts in Deutschland eine neue Regierung gewählt wurde. Der Koalitionsvertrag, der am 24. November 2021 von der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, dem Bündnis 90/Die Grünen und der Freien Demokratischen Partei unterzeichnet wurde, enthält Absichtserklärungen, die, wenn sie umgesetzt werden, zu den Zielen des GCM beitragen und die Situation für Migranten und Flüchtlinge verbessern würden. In der Vereinbarung heißt es: "Wir wollen einen Neuanfang in der Migrations- und Integrationspolitik gestalten, der einem modernen Einwanderungsland gerecht wird. Dafür brauchen wir einen Paradigmenwechsel: Mit einer aktiven und ordnenden Politik wollen wir Migration vorrausschauend und realistisch gestalten. Wir werden irreguläre Migration reduzieren und reguläre Migration ermöglichen." Auf den Koalitionsvertrag wird im Text immer dann Bezug genommen, wenn er relevant ist.

Es wird anerkannt, dass Deutschland erhebliche Anstrengungen zur Entwicklung einer angemessenen Migrationspolitik unternommen hat. Die Integrationspolitik und -maßnahmen zählen dabei voraussichtlich zu den Erfolgen. Allerdings müssen Zulassung und Aufnahme verstärkt werden. Was die Erleichterung der legalen Wege für die Arbeitsmigration betrifft, so bildet das Fachkräftezuwanderungsgesetz die Rechtsgrundlage für die Zuwanderung von Personen mit formalen beruflichen Qualifikationen. Es werden jedoch legale Wege für Personen ohne formale Qualifikation benötigt, da auf dem Arbeitsmarkt eine Nachfrage besteht, z. B. in der häuslichen Pflege oder bei der Saisonarbeit. Außerdem gibt es in Deutschland Zielkonflikte zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und der Arbeitsmigrationspolitik. Auch wenn sie formal nicht Teil des GCM ist und somit außerhalb des Berichts liegt, ist es wichtig anzuerkennen, dass die Migrationspolitik Deutschlands durch seine jüngsten Erfahrungen als wichtiges Asyl- und Integrationsland sowie die politischen und öffentlichen Reaktionen auf diesen Trend geprägt wurde. Trotz bestehender Bemühungen bleibt die effektive Einbeziehung von Migrant*innen- und Diasporaorganisationen eine Herausforderung. Viele würden gerne zur Gestaltung des politischen Prozesses beitragen, verfügen aber oft nicht über die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen. Etablierte und größere Organisationen der Zivilgesellschaft spielen eine wichtige Rolle, indem sie Beratungsdienste für Migrant*innen anbieten und sich in Integrationsprojekten engagieren, für die sie auch staatliche Mittel erhalten.

Die Autor*innen und Unterzeichner des Berichts hoffen, dass sie in erster Linie dazu beitragen können, die Situation von Migrant*innen in unserem Land zu verbessern, ihren Zugang zu Rechten zu erleichtern, wo es Barrieren gibt, und eine menschenrechtsbasierte und integrative Migrationspolitik zu gestalten, die die Realitäten unserer von Mobilität geprägten Welt berücksichtigt. Darüber hinaus kann der Bericht auch als Grundlage für eine regelmäßige Überprüfung der Umsetzung des GCM auf nationaler Ebene dienen, und zwar in Form eines regelmäßigen Dialogs zwischen der Zivilgesellschaft und der Bundesregierung.

Februar 2022

B Überblick über die zentralen Empfehlungen zur Verbesserung der Situation von Migrant*innen und zur Umsetzung des GCM

(GCM-Ziel 1) Die deutschen verantwortlichen Regierungsstellen werden aufgefordert, ein ganzheitliches und kohärentes statistisches System für eine umfassende Migrations- und Integrationsberichterstattung einzurichten, zu analysieren und zu betreiben, das als Evidenzbasis für zukünftige rechtsbasierte politische Maßnahmen dient.

(GCM Ziel 2) Die deutsche Politik sollte sich bezüglich struktureller Triebkräfte und ihrer Umsetzung auf einen breiteren partnerschaftlichen Ansatz konzentrieren und nicht einseitig auf bilaterale Abkommen mit besonderem Schwerpunkt auf Rückkehr und Rückübernahme. Dies wird der Auseinandersetzung mit den strukturellen Triebkräften und der Entwicklung nicht gerecht. Zudem ist er zu staatszentrisch, denn Migration kann nur dann angemessen behandelt werden, wenn alle Bereiche der Gesellschaft einbezogen werden.

(GCM – Ziel 3) Die Bundesregierung sollte ihre öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) auch dazu nutzen, durchdachte, selbstbestimmte, sichere und reguläre Migrationswege zu unterstützen, indem sie eine unabhängige (von staatlichen und wirtschaftlichen Interessen unabhängige), qualitativ hochwertige und bedarfsgerechte Ausreiseberatung für potenzielle Migrant*innen und Rückkehrende fördert und finanziert, die auch mit dem Zielland abgestimmt ist, um eine informierte Entscheidung für Migration oder Rückkehr zu ermöglichen.

(GCM Ziel 4) Die Bundesregierung sollte im Aufenthalts- und Einwanderungsrecht, im Sozialrecht und im Einbürgerungsverfahren Regelungen schaffen, wie Ausweisdokumente zu beschaffen sind und wann eine Glaubhaftmachung der Identität als ausreichend anzusehen ist, für Fälle, in denen die Klärung der Identität oder die Beschaffung eines Passes aus rechtlichen oder praktischen Gründen nicht zumutbar ist. Es ist sicherzustellen, dass jedes in Deutschland geborene Kind unverzüglich in das Geburtenregister eingetragen wird, eine Geburtsurkunde erhält und einen Identitätsnachweis (ggf. mit Hinweis auf noch zu klärende Fragen) erhält, der für die Wahrnehmung aufenthaltsrechtlicher, sozialer und sonstiger Rechte ausreichend ist.

(GCM Ziel 5) Die im Koalitionsvertrag versprochenen rechtlichen Verbesserungen beim Familiennachzug müssen schnellstmöglich umgesetzt werden. Darüber hinaus müssen die Kapazitäten der Visastellen der deutschen Botschaften deutlich ausgebaut werden. Alternativen zur persönlichen Vorsprache, z.B. über digitale Tools, sollten umgesetzt werden, um riskante Grenzübertritte in Kriegs- und Krisenregionen zu vermeiden.

(GCM-Ziel 6) Die Bundesregierung sollte alle öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungsagenturen auffordern, die "Allgemeinen Grundsätze und operativen Leitlinien für faire Arbeitsvermittlung und die Definition von Vermittlungsgebühren und damit verbundenen Kosten" der IAO zu befolgen. Sie sollte das IAO-Übereinkommen Nr. 181 (Übereinkommen über private Arbeitsvermittler, 1997) ratifizieren und umsetzen und die Zulassung und Überwachung von Personalvermittlungsagenturen durch die Behörden sicherstellen. Bei staatlichen Einstellungsinitiativen (z. B. im Pflegesektor) muss die Einstellung den Standards für faire Einstellung entsprechen und darf nur über anerkannte Agenturen erfolgen. Die Regierung sollte wirksame Beschwerdemechanismen einrichten, die die Möglichkeit von Einzelklagen gegen betrügerische Personalvermittler sowie eine internationale Berichterstattung über betrügerische Personalvermittlung vorsehen.

(GCM-Ziel 8) Die Bundesregierung sollte in Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedsstaaten eine angemessene Anzahl von Schiffen, darunter auch solche mit dem Hauptzweck "Search and

Rescue" (SAR), auf den Routen der Migrant*innenboote einsetzen, wie es im Koalitionsvertrag vorgesehen ist.

(GCM Ziel 10) Die Bundesregierung sollte ein bundesweites, nachhaltiges Hilffsystem zur Bekämpfung des Menschenhandels finanzieren und stärken, das die besonderen Rechte der Opfer garantiert, wie z.B. die Erholungs- und Bedenkzeit, um zu entscheiden, ob sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren wollen. Sie sollte sicherstellen, dass Opfer von Menschenhandel, unabhängig von der Form der Ausbeutung, in der Praxis in vollem Umfang von ihrem Aufenthaltsrecht profitieren können und zugängliche Verfahren zur Geltendmachung von Entschädigungen und Lohnnachzahlungen schaffen.

(GCM Ziel 13) Kinder und andere schutzbedürftige Personen dürfen nicht inhaftiert werden. Ein generelles Verbot der Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen sollte dringend umgesetzt werden. Abschiebungshaft bei besonders schutzbedürftigen Personen ist zu vermeiden.

(GCM-Ziel 15) Die Bundesregierung sollte den gesetzlichen Ausschluss von arbeitssuchenden EU-Bürger*innen und ihren Familienangehörigen von der Grundsicherung aussetzen, die Leistungskürzungen für Asylbewerber aufheben und die Meldepflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG aussetzen, die undokumentierte Migrant*innen von der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen abhalten kann.

(GCM-Ziel 16) Um eine umfassende und gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen, müssen die Möglichkeiten zum Erwerb der Staatsbürgerschaft verbessert werden. Überlegungen im Koalitionsvertrag, die Residenzzeiten zu verkürzen und Mehrfacheinbürgerungen generell zuzulassen, weisen in die richtige Richtung. Die Einbürgerung sollte auch Student*innen mit Migrationshintergrund und Inhaber*innen einer humanitären Aufenthaltserlaubnis offenstehen, wenn sie die Kriterien dafür erfüllen.

(GCM-Ziel 17) Um Inklusion und Zugehörigkeitsgefühl in einer von Vielfalt geprägten Gesellschaft zu fördern sowie eine diversitätsorientierte Organisationsentwicklung in öffentlichen Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge voranzutreiben, könnte ein Beteiligungsgesetz auf Bundesebene ein geeignetes Instrument sein. Es sollte eine stärkere Interessenvertretung durch die Beteiligung von Migrant*innenorganisationen fördern.

(GCM-Ziel 18) Die Bundesregierung sollte die Entwicklung einer Datenbank mit bewährten Verfahrensweisen bei der informellen Anerkennung von Qualifikationen in Auftrag geben, auf die Arbeitgeber und Unternehmen zurückgreifen können.

(GCM-Ziel 19) Das Parlament sollte die Fähigkeit transnationaler Netzwerke von Diaspora-Organisationen zur Durchführung von Projekten stärken, indem es ihnen mehr Mittel zur Verfügung stellt und die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteur*innen fördert.

(GCM-Ziel 21) Die Beratung im Rahmen von Programmen zur freiwilligen Rückkehr muss ergebnisoffen sein und von unabhängigen und gut ausgebildeten Fachleuten, auch aus der Zivilgesellschaft einschließlich Diasporaorganisationen, durchgeführt werden. Die Qualifizierungsmaßnahmen sollten auch nach der Rückkehr fortgesetzt werden, mit individueller Begleitung bei der Wiedereingliederung.

(GCM-Ziel 23) Es sollte eine kritische Bestandsaufnahme und Bewertung der bestehenden internationalen und bilateralen Partnerschaftsprogrammen stattfinden, einschließlich einer breiten Diskussion unter Beteiligung des Parlaments, der Forschungseinrichtungen und der Zivilgesellschaft. Die bisher verwendeten Konzepte, Ansätze und Methoden sollten im Hinblick auf die Schaffung größerer und wirksamerer Programme neu bewertet werden.

(Querschnittsthema: Spannungen zwischen dem EU-Asyl- und Migrationspakt und dem GCM)

Die Bundesregierung sollte in den Verhandlungen zum EU-Asyl- und Migrationspakt nur die Elemente unterstützen, die im Einklang mit dem GCM stehen - insbesondere die im Koalitionsvertrag vereinbarte Verbesserung der Standards für Schutzsuchende im Asylverfahren sowie die faire Aufteilung der Verantwortung für die Aufnahme zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Bei denjenigen Elementen, die in ihrer jetzigen Form den Zielen des GCM grundsätzlich widersprechen, sollte sie sich auf EU-Ebene für eine entsprechende Änderung einsetzen.

Unterzeichnende Organisationen

Afrikanisch-Deutsche Arbeitsgemeinschaft (A.D.A.G.E.)

Arbeit und Leben Berlin-Brandenburg DGB/VHS e. V.

AWO International e.V.

Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V.

Brot für die Welt, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

DaMigra, Dachverband der Migrantinnenorganisationen e.V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V.

Deutscher Caritasverband e.V.

Diakonie Deutschland, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Indo-German Friendship Forum e.V.

Institut für angewandte Kulturforschung ifak e.V.

Katholisches Forum Leben in der Illegalität

KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.

MEPa Migration-Entwicklung-Partizipation e.V.

Nürnberger Menschenrechtszentrum e.V.

Oxfam Deutschland e.V.

PLAN international

SOLWODI Deutschland e.V.

Sprungbrett Zukunft Berlin e.V.

terre des hommes Deutschland e.V. Hilfe für Kinder in Not

Transnational Corridors e. V.