

#GIDSstatement 6/2021

Wolfgang Müller

Afghanische Ortskräfte – Aufnahme in Deutschland und dann?

#GIDSstatement | Nr. 6 / 2021 | Juni 2021 | ISSN 2699-4372

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISSN 2699-4372

Dieser Beitrag steht unter der Creative Commons Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 International (Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitung). Weitere Informationen zur Lizenz finden Sie unter:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>



#GIDSstatement wird vom German Institute for Defence and Strategic Studies (GIDS) herausgegeben.

Die Beiträge sind auf der Website des GIDS kostenfrei abrufbar: www.gids-hamburg.de

#GIDSstatement gibt die Meinung der AutorInnen wieder und stellt nicht zwangsläufig den Standpunkt des GIDS dar.

Zitervorschlag:

Wolfgang Müller, Afghanische Ortskräfte – Aufnahme in Deutschland und dann?, #GIDSstatement 6/2021, Hamburg.

GIDS

German Institute for Defence and Strategic Studies

Führungsakademie der Bundeswehr

Manteuffelstraße 20 · 22587 Hamburg

Tel.: +49 (0)40 8667 6801

buero@gids-hamburg.de · www.gids-hamburg.de

Afghanische Ortskräfte – Aufnahme in Deutschland und dann?

Ich empfinde es als eine tiefe Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, diese Menschen [Afghanische Ortskräfte und ihre Kernfamilien, Anmerkung des Verfassers] jetzt, wo wir das Land endgültig verlassen, nicht schutzlos zurückzulassen.¹

Bereits mit den Anfängen des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan kam über die Sorge um die ehemaligen Ortskräfte eine Diskussion zu deren Aufnahme in Deutschland auf. Unter dem nun beschleunigten Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan erlebt diese Thematik eine noch größere Bedeutung und vor allem zeitliche Brisanz, wie es die Bundesministerin für Verteidigung, Annegret Kramp-Karrenbauer, im oben angeführten Interviewausschnitt auf den Punkt brachte. Als Konsequenz dieser Aussage ist zunächst grundsätzlich zu fragen, ob es in der Bundesrepublik ein Verfahren gibt, das eine Aufnahme der Ortskräfte mit ihren Familien in Deutschland im Rahmen der humanitären Migration ermöglicht. Diese Frage ist mit ja zu beantworten; ein zugehöriges Verfahren existiert bereits seit 2013. Mit Stand 4. Februar 2021 stellten 1.611 Ortskräfte eine Gefährdungsanzeige. Die tatsächliche Anzahl der in Deutschland eingetroffenen Personen ist als Verschlussache gekennzeichnet, da hieraus Rückschlüsse möglich sind, welche eine Gefährdung der persönlichen Sicherheit bedeuten könnten.² Anzunehmen ist, dass 800 Ortskräfte mit ihren Familien die Regelung tatsächlich in Anspruch nehmen konnten. Es gab aber auch Kritik an diesem Verfahren:³ rechtliche Bedenken⁴, verfahrenstechnische Fragen⁵ und Umsetzungsprobleme⁶.

Allerdings soll jenes Verfahren nicht Gegenstand dieses Statements sein. Denn in den Leitlinien der Bundesregierung, wie Krisen begegnet werden soll, wird festgehalten, dass es Aufgabe sein muss, einer „Fürsorgepflicht für lokale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter *umfassend* nachzukommen“.⁷ Dieses Papier will daher einen Vorschlag erarbeiten, wie denn eine solche „umfassende“ –

¹ Bundesministerin für Verteidigung in: Deutschlandfunk 2021.

² Deutscher Bundestag 2019b: 16.

³ Zum Verfahren siehe grundlegend: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2018; Grote/Bitterwolf/Baraulina 2016: 21–38.

⁴ Pfaff 2014.

⁵ Deutscher Bundestag 2019a.

⁶ Siehe dazu die Webseite des „Patenschaftsnetzwerkes Afghanische Ortskräfte“, verfügbar unter: <https://www.patenschaftsnetzwerk.de/>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

⁷ Bundesregierung 2017: 119, Hervorhebung durch den Verfasser.

in dem Sinne, dass es nicht bei der alleinigen Aufnahme in Deutschland bleibt – Fürsorge aussehen könnte. Dabei wird der Blick auf ein erweitertes Integrationsverständnis gelegt und es werden Vorschläge entfaltet, diese politische Forderung auch umsetzen zu können.

1 Arbeitsmarktintegration als Kern einer umfassenden Fürsorgepflicht

Bei der jetzt anstehenden Aufnahme afghanischer Ortskräfte besteht im Kontext der bisherigen Erfahrungen mit der Integration von Menschen im Zuge einer humanitären Migration die einzigartige Möglichkeit, mit einem strategischen Herangehen eine Form der Steuerung zu erzeugen. Zu beachten ist, dass grundlegende Informationen über die Personen erst mit Ankunft erhoben werden können und daher weder das Volumen noch die integrationsrelevanten Charakteristika des aufzunehmenden Personenkreises ex ante bekannt sind. Eine strategische Steuerung vermag diese beiden großen Herausforderungen einer humanitären Migration – und im Anschluss daran eine aufsetzende Integrationsstrategie – auszutarieren und somit die Voraussetzungen für eine schnelle und gelingende Integration zu schaffen.

In diesem Diskurs wird die Arbeitsmarktintegration als der größtmögliche Hebel einer umfassenden fürsorglichen Integration betrachtet, da in der Integrationsforschung die Vermittlung am Arbeitsmarkt als der zentrale Baustein einer strukturellen Eingliederung angesehen wird.⁸ Zudem sieht auch die Bundesregierung die Arbeitsmarktintegration als Kernaufgabe ihrer Integrationspolitik an.⁹ Ausgangspunkt einer jeden Arbeitsmarktintegration ist das bestmögliche Wissen um die Merkmale einer Person, die entscheidend für die Herstellung einer Passung zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sind. Mit diesem Wissen können zwei Integrationsrichtungen verfolgt werden: bei einem defizit-orientierten Ansatz wird versucht, die für eine möglichst hohe Passung mit existierenden Stellenangeboten notwendigen, aber noch fehlenden Qualifikationsmerkmale „aufzuschulen“; bei einem stärken-orientierten Ansatz werden herausstechende Qualifikationsmerkmale (z.B. die Sprache, oder eine bestimmte Berufserfahrung) zum Startpunkt aller weiteren Integrationsbemühungen gemacht, ohne der Behebung von – vermeidlichen – Defiziten eine größere Aufmerksamkeit zu schenken. Beide Ansätze haben allerdings gemein, dass ein ausführliches Bild aller integrationsrelevanten Aspekte erstellt wird, das sogenannte Profiling. Dieses sollte nicht nur sehr umfangreich sein und weit über rein formale Aspekte wie Schulabschluss, etc. hinausgehen, sondern auch schon möglichst früh erfolgen. Die hier vorhandene Möglichkeit eines strategischen Ansatzes würde im

⁸ Vgl. dazu: Eußner/Mayer/Walther 2016: 2f.

⁹ Tangermann/Grote 2018: 5.

Idealfall dazu führen, dass ein solches Profiling schon im Herkunftsland erfolgt, so dass bei der Ankunft im Zielland diese Informationen bereits vorliegen.

Der Aspekt des Profilings ist neben einem möglichst zielgerichteten integrationspolitischen Ansatz auch noch für die Standortentscheidung innerhalb von Deutschland relevant. Diese ist nicht nur eine rechtliche bzw. kapazitätsorientierte Entscheidung, sondern ebenso grundlegend für die Arbeitsmarktintegration. Das vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angewendete Quotensystem EASY (Erstverteilende von Asylbegehrenden) richtet sich nach dem „Königssteiner-Schlüssel“, wobei die genaue Verteilungsquote grundsätzlich jährlich von der Bund-Länder-Kommission ermittelt wird. Dieser Schlüssel basiert zu zwei Dritteln auf dem Steueraufkommen sowie einem Drittel auf der Bevölkerungszahl und soll somit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Bundeslandes berücksichtigen. Integrationspolitische Aspekte spielen hierbei also nur mittelbar eine Rolle, indem man davon ausgeht, dass in wirtschaftlich starken Gebieten der Arbeitsmarkt aufnahmefähiger ist.

Traditionell wird das Vorhandensein von örtlichen Netzwerken, Arbeitgeberschaft, Selbsthilfegruppen, Erfahrungsträgerinnen und -trägern, etc. aus dem eigenen Herkunftsland *im* Aufnahmeland als sehr wichtig angesehen, weil dann die jeweiligen kulturellen Gegebenheiten der Migrantinnen und Migranten systematisch berücksichtigt werden können.¹⁰ In Deutschland waren zum 31.12.2019 insgesamt 263.420 Staatsbürgerinnen und Staatsbürger afghanischer Nationalität gemeldet.¹¹ Das Vorhandensein einer hohen Anzahl von Personen gleicher Staatsbürgerschaft alleine reicht aber nicht aus, wenn es keine ausreichende Aufenthaltszeit – und damit Erfahrungszeit – im Aufnahmeland gibt, um die nötige Expertise für eine Weitergabe an Neuankömmlinge zu sammeln. Auch sind die Zeitfenster meist ungenügend, um sich wirtschaftlich schon so weit etabliert zu haben, dass man als potenzielle Arbeitgeberin oder potenzieller Arbeitgeber für die Ausbildungs- und Arbeitssuchenden der eigenen Nationalität und/oder Ethnie fungieren kann. Mit Blick auf die Aufenthaltsdauer von Afghaninnen und Afghanen in Deutschland kommt man unter Beachtung der Tabelle 1 zu der Feststellung, dass die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lediglich 5,6 Jahre beträgt, welches die kürzeste durchschnittliche Aufenthaltsdauer aller ausländischen Bevölkerungsgruppen in Deutschland ist. Mit Blick auf die sich selbst tragende Unterstützung der weiteren Integration in Ausbildung und Arbeit – und darüber in die Gesellschaft insgesamt – ist also mit Effektivitätsverlusten zu rechnen.

¹⁰ Vgl. dazu grundlegend: Damelang 2011; sowie Brücker/Kosyakova/Vallizadeh 2020: 28.

¹¹ Statistisches Bundesamt 2020: 31.

Tab. 1: Anzahl Afghanen in Deutschland nach Aufenthaltsdauer (nach: Statistisches Bundesamt 2020: 94 f.).

Aufenthaltsdauer in Jahren	unter 1	1–4	4–6	6–8	8–10	10–15	15–20	20–25	25–30	30–35	35–40	40 und mehr
Anzahl	11.255	68.770	133.265	15.540	12.795	5.240	5.065	5.540	3.965	1.335	505	150

2 Zielorientierte Verteilung in Deutschland als erster Schritt

Aus integrationspolitischer Sicht könnte eine Verteilung nun nach dem Grundsatz erfolgen, möglichst viele Personen einer ankommenden Gruppe in die Regionen zu senden, in denen es schon eine hohe Anzahl von – im besten Fall – integrierten Menschen der gleichen Nationalität und/oder Ethnie gibt. Hier etablieren sich schnell Netzwerke, Selbsthilfegruppen, etc. und die in der Regel vorhandenen Sprachschwierigkeiten können leichter überwunden werden. Dieser Ansatz ist umstritten, denn auf der anderen Seite liegt hierbei eine nicht unerhebliche Gefahr der „Ghettoisierung“, weil der permanente Umgang sowohl kultureller als auch sprachlicher Art innerhalb der gleichen Herkunftsgruppe die Integration in das neue Land bzw. die neue Gesellschaft verhindern oder doch zumindest verlangsamen. Die Situation für afghanische Staatsangehörige in Deutschland ist hinsichtlich der Verteilung auf die Bundesländer in Tabelle 2 dargestellt.

Würde man dem Ansatz der Herkunftsgruppe folgen, so würden die Ortskräfte auf Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein verteilt werden. Möchte man der Gefahr einer potenziellen Ghettoisierung begegnen, würden sich Maßnahmen anbieten, die sich bereits bei der arbeitsmarktpolitischen Integration von eher marktferneren Menschen bewährt haben: der Einsatz von Mentorinnen und Mentoren bzw. Coaches. Aktuell hat sich das ehrenamtliche „Patenschaftsnetzwerk Afghanische Ortskräfte“ dieser Aufgabe angenommen. Wenn man jedoch im Rahmen eines strategischen Ansatzes im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren ein recht klar eingegrenztes, aber doch erhebliches Volumen von ca. 1.500 Personen haben wird, sollte der Einsatz von hauptamtlichen und bundesweit agierenden Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern für einen begrenzten Zeitraum ernsthaft in Betracht gezogen werden.

Der beste Ansatz für eine Standortentscheidung wäre aber, aus einer arbeitsmarktpolitischen Perspektive eine möglichst hohe Passung zwischen dem Profil Zugewanderter und der bestehenden Arbeitskräftenachfrage an einem örtlichen Arbeitsmarkt herzustellen. Aktuell findet eine Verteilung anhand weiterer Kriterien als nur dem Königssteiner-Schlüssel statt,¹² aber eine Ar-

¹² Das sind neben familiären Bindungen noch weitere „integrationsförderliche Bindungen“ (z. B. der jeweiligen Religionszugehörigkeit entsprechende Standorte religiöser Einrichtungen, Angebote kommunaler, karitativer und kirchlicher Einrichtungen oder Bedarf an besonderer medizinischer Hilfe); vgl. dazu: Land Baden-Württemberg 2014: 134 f.

Tab. 2: Anzahl und prozentualer Anteil Afghanen nach Bundesländern (zusammengestellt und berechnet nach: Statistisches Bundesamt 2020: 102 ff.).

Bundesland	Afghanische Staatsangehörige	Prozent der Bevölkerung
Baden-Württemberg	23.865	0,21
Bayern	37.055	0,28
Berlin	13.685	0,37
Brandenburg	7.345	0,29
Bremen	3.505	0,51
Hamburg	21.110	1,14
Hessen	37.865	0,60
Mecklenburg-Vorpommern	3.140	0,20
Niedersachsen	21.190	0,27
Nordrhein-Westfalen	4.2525	0,24
Rheinland-Pfalz	12.985	0,32
Saarland	1.400	0,14
Sachsen	9.570	0,24
Sachsen-Anhalt	5.935	0,27
Schleswig-Holstein	14.805	0,51
Thüringen	7.445	0,35

beitsmarktperspektive findet sich sträflicher Weise nicht darunter. Bei einer humanitären Migration kann dieser Ansatz in der Regel nicht verfolgt werden, da – wie ausgeführt – das Wissen um das Volumen und die vermittlungsrelevanten Spezifika von Ausbildung und Beruf zum Zeitpunkt der Ankunft nicht bekannt sind, aber eine Standortentscheidung bereits dort getroffen werden muss.

3 Profiling, Spracherwerb und Anerkennung – Tragende erste notwendige Prozessschritte

Da eine möglichst genaue Passung der Dreh- und Angelpunkt einer erfolgreichen Integration ist, kann die Wichtigkeit eines umfassenden Profilings nicht genug betont werden. Der gewählte strategische Ansatz würde ein frühzeitiges, idealerweise bereits im Herkunftsland erfolgtes Profiling erlauben, so dass eine Standortverteilung der Ortskraft – inklusive seiner Kernfamilie – alleine auf Grundlage der Passung von Angebot und Nachfrage im Arbeitsmarkt herbeigeführt werden kann – wenn schnell gehandelt würde. Die Frage der Standortentscheidung ist auch deswegen so wichtig, weil eine unmittelbare Zuordnung des Personenkreises zum Sozialgesetzbuch (SGB) II erfolgt. Nach § 36 SGB II ist der Träger für die Erbringung aller aktiven und passiven Leistungen zuständig, in dessen Bereich der gewöhnliche Aufenthalt sein *wird*. Wenn noch keine Zuweisungsentscheidung bei Einreise getroffen wurde, ist gemäß § 36 Satz 4 SGB II der Träger zuständig, wo sich der tatsächliche Aufenthaltsort aktuell befindet – inklusive der Erstaufnahmeeinrichtung. Sollte dann ein Ortswechsel stattfinden

den, so wechseln auch der Träger und damit die mit der Betreuung/Beratung befassten Personen. Wenn ein solcher Wechsel vermieden werden kann, ist das dem Integrationsziel nur förderlich.

Allerdings besteht auch bei einem frühzeitigen und umfassenden Profiling die Schwierigkeit bei Zuwandernden aus dem Ausland, dass Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüsse sowie Berufserfahrungen zunächst formal anerkannt bzw. für hiesige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber „übersetzt“ werden müssen. Die Bundesregierung hat dazu auch ein Anerkennungsgesetz verabschiedet.¹³ Vereinfachte Verfahren, wie sie z. B. für EU-Ausländer gelten (Berufsanerkennungsrichtlinie), oder ein gut ausgebautes (Berufs)Schul- bzw. Hochschulsystem wie in anderen Drittstaaten, liegen für Afghanistan nicht vor. Sollte dennoch ein Hochschulstudium z. B. aus dem Ausland vorliegen, so ist bezüglich der Bewertung der Hochschule auf die Bewertungsvorschläge der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen bei der Kultusministerkonferenz (ZAB)¹⁴ abzustellen. Bei dem Vorliegen einer Berufsausbildung ist es wichtig, eine (auch teilweise bzw. ausschnittsweise) Vergleichbarkeit herzustellen. Hier ist zunächst einmal der Weg zur IHK FOSA (Foreign Skills Approval) einschlägig, die stellvertretend für die Industrie- und Handelskammern ausländische Berufsqualifikationen prüft und bewertet.¹⁵ Am Ende kann hier auch ggf. eine Externenprüfung bei den einschlägigen Kammern eingesetzt werden.¹⁶ Für den non-formalen und informellen Bereich (vor allem bezüglich der Validierung und „Übersetzung“ von Berufserfahrung in einen Lebenslauf) eignen sich vorhandene Verfahren der Kompetenzdiagnostik wie z. B. „MySkills“ als Kooperation der Bundesagentur für Arbeit und der Bertelsmann-Stiftung.¹⁷

Die wesentliche Grundlage einer jeden Integrationsstrategie ist das Erlernen der Sprache. Auch wenn es sich um Ortskräfte im Dienste der Bundeswehr handelt, so ist nicht davon auszugehen, dass die deutsche Sprache überhaupt, und selbst wenn, in ausreichendem Maße beherrscht wird. Definitiv trifft dies

13 Informationen hierzu bietet das Portal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, verfügbar unter: www.anerkennung-in-deutschland.de, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

14 Das dazugehörige Portal der Kultusministerkonferenz „anabin“ als Infoportal zu ausländischen Bildungsabschlüssen, verfügbar unter: www.anabin.de, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

15 Verfügbar unter: www.ihk-fosa.de; zuletzt aufgerufen am 07.06.2021. Siehe auch das Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen des Instituts der Deutschen Wirtschaft, verfügbar unter: www.bq-portal.de, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

16 Entscheidend hierfür ist eine längere einschlägige Berufserfahrung in einem Ausbildungsberuf, es gelten aber auch Abschlüsse oder Berufserfahrungen im Ausland. Als Mindestzeit dieser praktischen Tätigkeit sollte die eineinhalbfache Dauer der regulären Ausbildungszeit nachgewiesen werden können (in der Regel viereinhalb bis fünfzehn Jahre Berufspraxis, nachgewiesen über z. B. Arbeitszeugnisse sowie Arbeitsplatzbeschreibungen wie auch weitere berufliche Qualifizierungen wie Fortbildungen, etc.).

17 Es handelt sich um ein Selbsteinschätzungsscreening-Tool für die eigene berufliche Vorerfahrung in 30 Berufen und zwölf Sprachen, gerade wenn keine formalen Nachweise (Zeugnisse, Abschlüsse, etc.) vorliegen; siehe dazu: „My Skills. Berufliche Kompetenzen erkennen“, verfügbar unter: www.myskills.de, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

nicht bei den Familienangehörigen zu. Neben den Sprachanteilen, die im Rahmen des Integrationskurses vermittelt werden, muss zwingend eine Stärkung der berufspraktischen Sprachkenntnisse z. B. in Form von ausbildungs- oder berufsbegleitenden Sprachprogrammen nach der Deutschsprachförderverordnung vorgenommen werden.

4 Arbeitsmarkintegration und Qualifizierung als nachhaltigen Prozess aufsetzen

Bei der unmittelbaren Integration in den Arbeitsmarkt (in der Regel nur möglich, wenn die in der Stelle geforderten Voraussetzungen inklusive der Sprache als äquivalent zu deutschen Standards bescheinigt wurden) sind nicht nur ggf. vorhandene Qualifizierungen, Berufserfahrungen, Wünsche und Neigungen relevant, sondern vor allem die aktuelle Arbeitsmarktlage. Beispielsweise sind viele Ortskräfte als Wachpersonal eingesetzt – ein Einsatz bei Wach- und Sicherheitsdiensten hier vor Ort wäre also naheliegend. Im Zuge der Corona-Krise hat es jedoch einen Rückgang beim Wachpersonal z. B. an Flughäfen gegeben, die durch einen Anstieg in anderen Bereichen (z. B. Zugangskontrollen in Geschäften aufgrund der maximalen Kundenanzahl pro Quadratmeter) nicht kompensiert werden konnten. Eine andere Gruppe, nämlich die der Sprachmittlerinnen und Sprachmittler, könnten auch unmittelbar für die Bundeswehr interessant sein: sie besitzen Erfahrung, wie ein Dialog zwischen kulturell vollkommen unterschiedlichen Gruppen (die der ausländischen Streitkräfte und die der ortsansässigen Bevölkerung) angebahnt, geführt und häufig auch zu einem positiven Ergebnis gebracht wird. Eine derartige Erfahrung sollte unbedingt in alle weiteren Einsatzvorbereitungen der Bundeswehr einfließen.

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, einen solchen Matching-Prozess qualitativ zu verbessern, da die Bundesagentur für Arbeit in ihren IT-Fachverfahren die Setzung von internen Kennungen erlaubt, mit denen beispielsweise Stellenangebote von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die speziell Ortskräfte beschäftigen wollen, markiert werden können. Für die Arbeitsaufnahme ist zudem die räumliche Mobilität in einem Flächenland wie Deutschland nicht unerheblich. Sollte eine Verteilung nicht nach Arbeitsmarkteffekten erfolgen, so müsste eine hohe Flexibilität bei der wohnsitzbeschränkenden Auflage gezeigt werden, die beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II gelten. Auch wenn nach § 12 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz die Reisefreiheit nicht eingeschränkt ist, so gilt diese Freiheit nicht bei der Wahl des Wohnsitzes. Da die Beschäftigung in reisenden Berufen eher selten ist, könnte sich bei mangelnder Flexibilität ein potenzielles Hindernis ergeben, wenn es ein Arbeitsplatzangebot gibt, welches sich außerhalb des Wohnsitzes befindet.

Eine Berücksichtigung der Arbeitsmarktintegrationsperspektive muss jedoch nicht nur beim unmittelbaren Matching des Bewerberprofils mit den bei der Bundesagentur für Arbeit in der Job-Börse hinterlegten Stellen erfolgen, sondern vor allem auch bei den wahrscheinlich vorzunehmenden Qualifikati-

onsmaßnahmen für den betroffenen Personenkreis. Aufgrund des angewandten § 22 des Aufenthaltsgesetzes unterliegen die Ortskräfte und ihre Familien keinem Beschäftigungsverbot, sind sofort dem Rechtskreis des SGB II zugeordnet und können somit auf den gesamten Förderkatalog aktiver und passiver Leistungen zugreifen. Allerdings gibt es eine Besonderheit bei der Aufenthaltserlaubnis: sie wird in der Regel nur für zwei Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung ausgesprochen. Erst nach fünf Jahren kann den Betroffenen bei Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen (insbesondere eigenständiger Sicherung des Lebensunterhalts und ausreichender Deutschkenntnisse) eine Niederlassungserlaubnis, also ein unbefristeter Aufenthaltstitel, erteilt werden.

Gerade in Deutschland ist das Vorliegen eines formalen und zertifizierten Ausbildungs- bzw. Berufsabschlusses nahezu die einzige Möglichkeit, eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration sicherzustellen. Wenn man von den gesundheitsorientierten Abschlüssen, die schulisch erfolgen, einmal absieht, erfolgt die Berufsqualifizierung in der Regel und im Idealfall in Form einer betrieblichen dualen Ausbildung. Kein Betrieb würde allerdings eine solche Ausbildung einer Person anbieten – selbst wenn die Voraussetzungen der Ausbildungsreife sowie der ausreichenden deutschen Sprachkenntnisse vorhanden sind –, die keine gesicherte Bleibeperspektive hat. Diese zeitliche Dimension bezieht sich nicht nur auf die Dauer der Ausbildung selbst, sondern auch auf einen gewissen Zeitraum im Anschluss, bei dem die Firma – bei Übernahme – auf ein „pay back“ in Form einer Beschäftigung im ehemaligen Ausbildungsbetrieb hofft. In der Praxis liegt dieser Zeitraum in der Regel bei zwei Jahren nach Ausbildungsabschluss.¹⁸

Hier ist auch die Reihenfolge wichtig: in der Regel möchten Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber im Vorfeld die rechtliche Sicherheit haben, dass der Aufenthalt für die Dauer der Ausbildung sowie für zwei weitere Jahre, in der die Ausbildung in Deutschland auch wertschöpfend eingebracht werden kann, garantiert ist. Eine Zusage, nach Abschluss eines Ausbildungsvertrages eine solche Gewährung auszusprechen, führte wegen der subjektiv wahrgenommenen nicht vorhandenen Rechtssicherheit nicht zum gewünschten Ergebnis. Ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Gewährung von betrieblichen Praktika. Gerade bei Geflüchteten und ähnlichen Gruppen hilft eine derartig erfolgte frühzeitige Kontaktaufnahme mit Betrieben, um die Anbahnung von Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen zu erleichtern. Auf diese Art und Weise können auch ethnisch diskriminierende Einstellungen, fehlende Kenntnisse gelebter Betriebswirklichkeit und Bedenken hinsichtlich vorhandener ausländischer Qualifikationen abgebaut werden.

¹⁸ Siehe dazu: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber o.J.; Zentralverband des Deutschen Handwerks o.J.; Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2017.

5 Mittel- bis langfristige Perspektiven im Blick behalten

Bei den vorzunehmenden Qualifizierungen ist zudem noch der Aspekt einer wie lang auch immer gestalteten Bleibeperspektive zu berücksichtigen. Im Aufnahmeland einer jeden humanitären Migration steht immer die Idee im Raum, dass bei entsprechenden Bedingungen im Herkunftsland eine Rückkehr erfolgt – möglichst freiwillig, ggf. auch über Abschiebungen. Auf einer Pressekonferenz äußerte sich die Sprecherin der Bundesregierung, Marina Fietz, Anfang Juni 2021 dahingehend: „Zugleich setzen wir uns vor allem dafür ein, dass die Ortskräfte und ihre Familien in ihrer Heimat Afghanistan eine Perspektive haben und für die weitere Entwicklung des Landes einen Beitrag leisten können.“¹⁹ Selbst die Taliban äußerten sich zu diesem Thema: „The Islamic Emirate will not perturb them, but calls them to return to their normal lives and if they do have expertise in any field, to serve their country. They shall not be in any danger on our part.“²⁰ Natürlich ist es aktuell schwierig, eine Prognose zur (sicherheits)politischen Stabilität von Afghanistan abzugeben sowie die Glaubwürdigkeit solcher Nachrichten durch die Taliban einzuschätzen, weswegen es momentan nur möglich ist, auf aktuelle Regelungen und politische Absichten zurückzugreifen. Für die Bundesrepublik gilt weiterhin, dass der Stabilisierung des Staats- und Wirtschaftswesens Afghanistans höchste Priorität eingeräumt wird. Dazu bedarf es vor allem in der Zukunft ausgebildeter Fachkräfte, weswegen die Rückkehrperspektive Bestandteil einer Integrationsstrategie sein muss.

In Deutschland existieren eine Vielzahl von Programmen, welche die freiwillige Rückkehr afghanischer Staatsangehöriger fördern.²¹ Dazu gehören beispielsweise das „Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany (REAG)“, das die Reisekosten abdeckt und Rückkehrerinnen und Rückkehrern zusätzliche finanzielle Unterstützung gewährt, sowie das „Government Assisted Repatriation Program (GARP)“, das Personen, die sich in ihrem Herkunftsland wieder etablieren möchten, finanziell unterstützt. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) organisiert und überwacht Rückführungen, die von diesen Programmen gefördert werden. Eine Vielzahl von Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen versucht, die Aufgaben mit überwiegend einheimischen Arbeitskräften – oder zumindest ursprünglich aus dem Land stammend bzw. jenen, die eine deutlich höhere kulturelle Affinität aufweisend – umzusetzen. Bestes Beispiel dafür ist die aktuelle Entwicklungszusammenarbeit, in der Regel über die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) ausgeführt, die mit Verfahren der Fernsteuerung die Umsetzung gewährleistet. Aktuell ermöglichen in Afghanistan über 1.000 einheimische

¹⁹ Bundesregierung 2021b.

²⁰ Zitiert nach: Wiegold 2021, mit Verweis auf das Originalstatement des „Islamischen Emirats Afghanistan“. Die zusätzliche Aufforderung der Taliban, für diese begangenen „Taten“ Reue zu zeigen, lässt aber mitunter an einer uneingeschränkten Amnestie für die ehemaligen Ortskräfte zweifeln.

²¹ So verließen über solche Programme 2015 308, 2016 3.319 und 2017 weitere 1.118 afghanische Staatsangehörige Deutschland (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2018).

Beschäftigte in lokalen Partnerorganisationen die Durchführung der Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und gestatten so eine unmittelbare Fortschrittskontrolle. Ein weiteres, speziell in Afghanistan tätiges Vorhaben ist das Programm zur sozialen Kohäsion im Grenzgebiet, welches über die PATR IP-Stiftung finanziert wird. Hierbei wird versucht, die Lebensbedingungen vor Ort durch einen grenzüberschreitenden Austausch im afghanisch-pakistanischen sowie afghanisch-tadschikischen Grenzgebiet zu verbessern.²²

Natürlich ist eine nahtlose Verwendung illusorisch, wenn die Ortskräfte ihr Land gerade wegen einer unmittelbaren Bedrohung verlassen haben. Nichtsdestotrotz sollte eine solche mittelfristige Perspektive bei der arbeitsmarktlichen Qualifikation nicht außen vorgelassen werden. Beispiele hierfür sind das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)²³, welches einen Personal-Pool unterhält, in dem spezialisierte Fachkräfte aufgenommen werden. Aus diesem Pool rekrutiert das ZIF pro Jahr etwa 150 zivile Expertinnen und Experten für internationale Friedensmissionen und mehr als 300 Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter für Einsätze mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Es ist zudem befähigt, zivile Expertinnen und Experten selbst anzustellen und sie den Friedensmissionen in Form der Sekundierung zur Verfügung zu stellen. Es gibt weiterhin die Möglichkeit der Vermittlung von Entwicklungshelferinnen und -helfern als Fachkräfte im Rahmen des Zivilen Friedensdiensts (ZFD).²⁴ Dabei werden mit rund 300 Fachkräften in 40 Ländern lokale Partnerorganisationen in Gewaltprävention, ziviler Konfliktbearbeitung und Transformation von Gewaltkonflikten unterstützt. Die Absicht ist es, Brücken zwischen konfliktbehafteten Gruppen zu bauen, Methoden der zivilen Konfliktbearbeitung und der Mediation zu vermitteln sowie Dialogstrukturen und -prozesse zu fördern. Gerade hierbei könnte die Erfahrung als Sprachmittlerinnen und Sprachmittler besonders relevant sein.

Zuletzt sei noch die Organisation Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM), eine Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit und der Bundesagentur für Arbeit, genannt. Dort gibt es mehrere Programme:²⁵

- Bei dem Programm „Rückkehrende Fachkräfte“ handelt es sich um in Deutschland ausgebildete Fach- und Führungskräfte, die ihr Wissen in ihren jeweiligen Herkunftsländern einsetzen. Sie erhalten Hilfe bei der Jobsuche und bei der Vermittlung von passenden Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, einen Gehaltszuschuss zusätzlich zum lokalen Gehalt,

²² Bundesregierung 2021a: 149 f.

²³ Siehe dazu: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze 2021: 8 ff.

²⁴ Siehe dazu Zahlen und Fakten des Zivilen Friedensdienstes, verfügbar unter: <https://www.ziviler-friedensdienst.org/de/ueber-den-zfd/zahlen-und-fakten>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

²⁵ Siehe dazu: Centrum für Internationale Migration und Entwicklung. Eine Kurzbeschreibung all dieser Programme findet sich bereits auf der Startseite, verfügbar unter: <https://www.cimonline.de>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

Zuschüsse zur Fortbildung sowie Übernahme von Reise- und Übersiedlungskosten.

- Die sogenannten „Diaspora-Fachkräfte“ sind gut ausgebildete Fachkräfte mit Migrationshintergrund, die in der Regel über eine ehrenamtliche Arbeit in zeitlich begrenzten Projekteinsätzen ihre Herkunftsländer unterstützen. Sie erhalten Hilfe in Form von Aufwandsentschädigungen, Übernahme von Reisekosten, Versicherungspaketen und Begleitung vor Ort.
- „Geschäftsideen für Entwicklung“ ist ein Programm, das sich aktuell auf Schwerpunktländer konzentriert, zu denen Afghanistan allerdings nicht gehört. Hier finden ein individuelles Businessplan- und Umsetzungscoaching, die Förderung von Maßnahmen im Vorfeld der Unternehmensgründung sowie eine Vernetzung mit anderen Unternehmensgründerinnen und Unternehmensgründern, potenziellen Geschäftspartnerinnen und Geschäftspartnern, Business-Netzwerken, Gründungszentren und Inkubatoren statt.

Darüber hinaus wurden Schwerpunktländer identifiziert, die im Programm „Startfinder“ der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit²⁶ bedient werden. Afghanistan ist eines davon, auch wenn es sich aufgrund des bevorstehenden Abzugs der internationalen Streitkräfte und der sich bereits verschärften Sicherheitslage in einer Revision befindet.

6 Fazit: Notwendigkeit eines schnellen und strategischen Handelns

Als Fazit ist festzuhalten: es liegen sowohl ausreichende Erkenntnisse als auch die notwendigen Maßnahmen und Instrumente vor, um einer „umfassenden Fürsorgepflicht“²⁷ im Sinne einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration nachzukommen. Die dafür notwendige Bedingung, ein strategisch gesteuertes Projekt aufzusetzen, ist aufgrund der noch vorhandenen Vorlaufzeit zwar sehr ambitioniert, aber nicht gänzlich unrealistisch. Notwendige politische Entscheidungen müssen allerdings sofort getroffen werden, damit die erforderlichen Schritte gegangen werden können. Diese wären:

- Beginn der Erfassung des Volumens sowie der integrationspolitisch – im arbeitsmarktpolitischen Sinne – wichtigsten Charakteristika über ein Profiling, um eine erste Grundlage für eine Verteilungsentscheidung nach Ankunft zu bekommen.
- Aktivierung des Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit mit der Bitte, in die Stellenakquise (Ausbildung und Arbeit) – inklusive Kenn-

²⁶ Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit verweist auf der zugehörigen Projekt-Webseite auf Beratungsangebote beispielsweise in Afghanistan: <https://www.startfinder.de/de/beratungszentrum/afghanistan>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

²⁷ Vgl.: Bundesregierung 2017: 119.

- zeichnung – zu gehen, die sich besonders für afghanische Ortskräfte eignen könnten.
- erweiterte Kompetenzdiagnostik der Bundesagentur für Arbeit spätestens unmittelbar nach der Ankunft.
 - Reservierung von Kapazitäten für den allgemeinen sowie berufsrelevanten Spracherwerb der Ortskräfte inklusive ihrer Familien.
 - Sicherstellung einer rechtlich belastbaren Aufenthaltsdauer, damit auf das gesamte Spektrum der Qualifizierungsmaßnahmen zurückgegriffen werden kann.
 - Einstellung von festangestellten Kräften, welche die gesamte Gruppe bundesweit begleitet, und damit das Patenschaftsnetzwerk Afghanische Ortskräfte komplementiert.
 - Es wäre zu überlegen, ob im Einklang mit anderen Programmen (wie z. B. „Resettlement“ oder Humanitäre Aufnahmeprogramme) ein eigenes Budget aufgesetzt wird, das bei einem strategischen Ansatz hilfreich ist.

Literaturverzeichnis

- Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya/Vallizadeh, Ehsan (2020): Has there been a „refugee crisis“? New insights on the recent refugee arrivals in Germany and their integration prospects, in: Soziale Welt 1-2, S. 24–53.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018): Returning from Germany. Afghanistan – Country Information, <https://www.returningfromgermany.de/en/countries/afghanistan>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Bundesregierung (2017): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Bundesregierung (2021a): Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2451522/1affc7f36ad7c487e2390c3aa-8c834e9/210330-umsetzungsbericht-krisenleitlinien-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Bundesregierung (2021b): Regierungspressekonferenz vom 2. Juni 2021 im Wortlaut, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/regierungspressekonferenz-vom-2-juni-2021-1922732>, zuletzt aufgerufen 07.06.2021.
- Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber (o.J.): Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt voranbringen, <https://arbeitgeber.de/themen/beschaef-tigung-und-arbeitsmarkt/gefluechtete/>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Damelang, Andreas (2011): Arbeitsmarktintegration von Migranten. Die Potenziale kultureller Vielfalt nutzen (IAB-Bibliothek 327), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung/W. Bertelsmann Verlag: Nürnberg/Bielefeld.
- Deutscher Bundestag (2019a): Drucksache 19/9274 vom 10.04.2019, 19. Wahlperiode, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Verantwortung anerkennen – Gruppenverfahren zur Aufnahme afghanischer Ortskräfte einführen, <https://www.bundestag.de/Drucksache/19/9274>

- [ps://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/092/1909274.pdf](https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/092/1909274.pdf), zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Deutscher Bundestag (2019b): Drucksache 19/28361 vom 12.04.2021, 19. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke (Drucksache 19/26752): Der Afghanistan-Krieg. Bilanz und Perspektive, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/283/1928361.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2017): Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Beschäftigung. Leitfaden für Unternehmen, <https://www.dihk.de/resource/blob/2410/629fa385fa9be8a73698cfe93020117f/integration-von-fluechtligen-in-der-ausbildung-leitfaden-fuer-unternehmen-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Deutschlandfunk (2021): Kramp-Karrenbauer (CDU): Ein moderner Staat war von Anfang an unrealistisch, in: Deutschlandfunk vom 25.04.2021, https://www.deutschlandfunk.de/ende-des-afghanistan-einsatzes-kramp-karrenbauer-cdu-ein.868.de.html?dram:article_id=496132, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Eußner, Annika/Mayer, Matthias/Walther, Claudia (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Wieso sie wichtig ist und wie sie gelingen kann, Bertelsmann-Stiftung, <https://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/28794/Arbeitsmarktintegration+von+Fl%C3%BChtlingen.pdf/0cb7e541-540c-489e-8c99-3b5ac2eb815d>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana (2016): Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 68), https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp68-emn-resettlemen-humanitaere-aufnahme.pdf?__blob=publicationFile&v=19, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Land Baden-Württemberg (2014): Aufnahme afghanischer Ortskräfte mit Hinweisen des Innenministeriums und des Integrationsministeriums zur Anwendung und Umsetzung vom 19. Februar 2014, in: Verwaltungsvorschriften des Innenministeriums zum Ausländerrecht. Abschnitt B I, hier Nr. 19, https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/VwV-AuslR-IM_ABSCHNITT_B_I_28042015.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Pfaff, Victor (2014): Die Aufnahme gefährdeter Ortskräfte. Beitrag zum Deutschen Anwaltstag 2014, in: ProAsyl, https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2014/07/Rechtliches_zur_Aufnahme_gefaehrdeter_Ortskraefte_-_Victor_Pfaff.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Statistisches Bundesamt (2020): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters. 2019, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/auslaend-bevoelkerung-2010200197004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.
- Tangermann, Julian/Grote, Janne (2018): Arbeitsmarktintegration von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontakt-

stelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Working Paper 82), https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp82-arbeitsmarktintegration-drittstaatsangehoeriger.pdf?__blob=publicationFile&v=18, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

Wiegold, Thomas (2021): Dokumentation: Taliban rufen Ortskräfte internationaler Truppen zum Bleiben auf, in: Augen geradeau! vom 07.06.2021, <https://augengeradeaus.net/2021/06/dokumentation-taliban-rufen-ortskraefte-internationaler-truppen-zum-bleiben-auf/>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2018): Sachstand. Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen (WD 3 - 3000 - 344/18), <https://www.bundestag.de/resource/blob/578936/8f9be2d4994cfa260ce3f2d8955daf7b/WD-3-344-18-pdf-data.pdf>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

Zentralverband des Deutschen Handwerks (o.J.): Flüchtlinge, <https://www.zdh.de/fachbereiche/arbeitsmarkt-tarifpolitik/fluechtlinge/>, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.

Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (2021): ZIF Jahresbericht 2020, https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/inline-files/2021-05-10_ZIF-Jahresbericht%202020.pdf, zuletzt aufgerufen am 07.06.2021.