

# **Ist die derzeitige (rechtliche) Struktur der Aufnahme von Bund und Ländern noch zeitgemäß?**

Dr. Marcus Engler, DeZIM-Institut

**Vortrag auf der Resettlement-Konferenz, 14. November 2022**

## **Einleitung: Zehn Jahre Resettlement. Zeit für eine Bilanz**

Es wurde schon sehr viel erzählt, was in den letzten zehn Jahren passiert ist, also zehn Jahre etabliertes Resettlement in Deutschland. Es ist sehr viel passiert in der Flüchtlingspolitik insgesamt, aber auch im Bereich der Aufnahmepolitik. Ich benutze hier den Begriff der aktiven Aufnahmepolitik. Das ist ein Konzept, das ich gemeinsam mit einigen Kollegen und Kolleginnen entwickelt habe, um die vielfältigen Aufnahmeprogramme, die es gibt, eben nicht nur Resettlement, insgesamt im Blick zu behalten. All diese Programme oder auch Aufnahmewege haben eines gemeinsam: dass Staaten aktiv legale und vor allem sichere Aufnahmewege für schutzbedürftige Menschen einrichten. Das ist eben der große Unterschied zur Schutzgewährung über das individuelle Asylverfahren, das wie Sie alle wissen, häufig zur Folge hat, dass Menschen ihr Leben riskieren müssen, um überhaupt einen Antrag stellen zu dürfen. Also mit diesen aktiven Aufnahmeprogrammen meinen wir einerseits kollektive Aufnahmeprogramme, wie Resettlement, humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes und der Länder und auch Private Sponsorship-Programme. Zudem fällt die Einzelaufnahme darunter. Und es war interessant zu hören, dass auch aus Sicht des BMI, die Grenzen verschwimmen zwischen Einzelaufnahme und kollektiver Aufnahme.

Wir haben zudem innereuropäische Umverteilungsprogramme verschiedenster Art, die wir auch in den Blick nehmen könnten. Und nicht zuletzt, die von UNHCR sogenannten komplementären Zugangswege, zum Zweck der (Aus-)Bildung, der Arbeitsaufnahme oder der Familienzusammenführung. Und wir könnten sogar diskutieren, ob die Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen über die Richtlinie zum temporären Schutz nicht eigentlich auch eine Art Aufnahmeprogramm darstellt. Das stelle ich mal zur Diskussion.

Man kann sicher sagen, dass in Deutschland in den letzten zehn Jahren sehr viel ausprobiert oder experimentiert wurde. Und vielleicht ist es an der Zeit jetzt mal eine Bilanz zu ziehen. Aus meiner Sicht ist es lohnend und notwendig diese ganzen Aufnahmeprogramme und -wege im Zusammenhang zu betrachten. Es gibt bereits einige Analysen und Evaluationen, die aber überwiegend auf einzelne Programme abzielen. Das ist für so einen kurzen Vortrag, wie ich ihn jetzt halten werde, ein viel zu anspruchsvolles Unterfangen. Mir geht es daher heute vor allem darum einige Fragen zu formulieren, die wir dann in diesem Forum und darüber hinaus diskutieren sollten.

**Drei Snapshots: Aufnahmeprogramme aus Sicht von Flüchtlingen und Erstaufnahmestaaten**

Ich will mit drei kurzen Snapshots einsteigen aus unserer Forschung am DeZIM-Institut aus drei unterschiedlichen Ländern. Es wurde schon gesagt, Resettlement betrifft nicht nur die Aufnahmestaaten und die aufgenommenen Flüchtlinge, sondern auch die verschiedenen Akteure und Herkunftsstaaten und Transitstaaten vor allen Dingen. Wir haben ein Forschungsprojekt zu Äthiopien, ein Rollout Country vom CRRF, jetzt im Bürgerkrieg versunken leider. Ein Land mit rund 800.000 Flüchtlingen. Wir haben dort Interviews geführt, u.a. mit Vertreter\*innen der lokalen Communities, in einer zum Glück von dem Bürgerkrieg verschonten Region, der Gambella-Region. Wir habe alles Mögliche gefragt und auch nach Verantwortungsteilung und Resettlement. Und interessanterweise kam mehrfach die Antwort. Dass Resettlement gut wäre. Es wurde aber verstanden als Umsiedlung von Flüchtlingen in andere Teile Äthiopiens. Die Idee, dass es Resettlement als internationale Verantwortungsteilung geben könnte, erschien utopisch. Und wenn man sich anschaut, wie viel Resettlement es gibt aus Äthiopien im Vergleich zur Gesamtzahl der Flüchtlinge, kann man verstehen warum.

Zweiter kurzer Snapshot: Tunesien. Da haben wir ebenfalls Feldforschung gemacht. Anfang des Jahres gab es dort einen von der europäischen Öffentlichkeit völlig unbeachteten Streik mehrerer hunderter Geflüchteter. Sie haben vor dem Büro von UNHCR wochenlang ein Sit-in gemacht. Die Hintergründe sind komplex, ich kann jetzt nicht alle Details nennen, aber letztlich haben sie Resettlement gefordert. Sie haben gesagt, wir können hier nicht bleiben, darunter waren auch anerkannte Flüchtlinge aus einer Reihe afrikanischer Staaten, auch Familien darunter. Sie haben gesagt, wir haben hier keine Existenzgrundlage. Es gibt Rassismus, gefährliche Arbeitsbedingungen, wir brauchen Resettlement in die EU, nach Kanada oder die USA. Und letztlich gibt es für sie eigentlich keine Chance, denn die Resettlement-Quote für Tunesien liegt bei sowas wie 100 pro Jahr und führt zu großer Frustration. Es ist wahrscheinlich, dass einige dieser Menschen, versuchen werden über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen.

Dritter Snapshot, Türkei (auch da haben wir Feldforschung gemacht). Aus der Türkei gibt es vergleichsweise viel Resettlement oder humanitäre Aufnahme. Aber dennoch, ob man mit NGOs spricht auch mit natürlich Regierungsvertretern, gibt es sehr stark das Gefühl allein gelassen zu werden von der EU. Im Moment sehen wir ja, wie sich die Debatte teilweise zuspitzt, wie sich die politischen Akteure in der Türkei darin übertreffen, wie schnell sie Flüchtlinge zurückführen wollen, also nach Syrien, abgesehen mal von Flüchtlingen aus Afghanistan, über die man auch sprechen könnte. Klar ist, spätestens seit dem Krieg in der Ukraine, aber eigentlich schon vorher, herrscht doch der Eindruck, wir können von Europa eigentlich nichts mehr erwarten, es gibt zwar ein humanitäres Aufnahmeprogramm, was im EU-Türkei-Statement drinsteht, aber das wurde nie aktiviert und da gibt es große Frustration. Aus meiner Sicht hat das sicher dazu beigetragen, dass die politische Diskussion über Flüchtlinge in der Türkei sich so verschlechtert hat.

### **Sind Aufnahmeprogramme ausschließlich humanitäre motiviert?**

Nun möchte ich die Frage stellen, ob Aufnahmeprogramme eigentlich ausschließlich durch humanitäre Motive motiviert sind. Und da ist die Antwort, dass es nicht so ist und dass wir uns die politischen Prozesse genauer anschauen müssen, die zur Entwicklung von solchen

Programmen führen. Und das ist, glaube ich, wichtig, um ein realistischeres Verständnis dafür zu haben, was solche Aufnahmeprogramme eigentlich sind. Denn mit Ausnahme von Familiennachzug und auch hier haben Staaten ja gezeigt, dass sie durchaus kreativ damit umgehen, ist es ja so, dass Staaten vollkommen frei entscheiden können, ob sie solche Programme einrichten und für welchen Personenkreis sie die einrichten, aus welchen Staaten sie aufnehmen, welche weiteren Kriterien sie definieren, welche Größenordnung auch, wie lange diese Programme laufen, etc.

Es sind Staaten bzw. Regierungen, die entscheiden, aber natürlich nicht im luftleeren Raum. Sie sind eingebunden in Zivilgesellschaften, es gibt innerhalb von Staaten alle möglichen verschiedenen Interessengruppen, Ressorts, unterschiedliche Regierungspartner. All das muss in den Blick genommen werden.

Niemand stellt in Frage, dass die Hauptintention solcher Programme die Gewährung von Schutz, das Schaffen sicherer Einreisewege und auch internationale Verantwortung sind. Dennoch ist das nicht die ganze Geschichte. Denn wir haben komplizierte Aushandlungsprozesse, die auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden. Also allein, wenn wir schauen, wo es global gesehen Resettlement-Bedarfe gibt und dann schauen, aus welchen Ländern findet tatsächlich wie viel Resettlement statt, sieht man, dass das nicht zufällig oder gleichermaßen verteilt ist. Historische Studien zeigen, dass Staaten Resettlement aus bestimmten Ländern eher machen als aus anderen.

Und hier vielleicht ein paar Faktoren, die das dann erklären können: Und es fängt glaub ich damit an, dass verschiedene Fluchtsituation überhaupt wahrgenommen werden. Wir haben eine ganze Reihe von Situationen, die immer wieder, das Beispiel mit dem Streik in Tunesien zeigt es, die in der deutschen oder europäischen Öffentlichkeit überhaupt nicht existieren. Diese Schwelle muss erstmal überwunden werden. Dann gibt es Verantwortlichkeiten, natürlich. Also so was wie in Afghanistan, da ist ziemlich klar, die westlichen Staaten haben eine Verantwortung, die sie auch selbst anerkennen und deswegen ja Aufnahme- und Evakuierungsprogramme durchführen. Zudem spielen soziale Netzwerke eine Rolle. Diaspora-Organisationen agieren als Lobbyakteure. Aber wir haben auch Migrationsbewegungen, die stattfinden könnten, auf die dann Staaten reagieren. Ich will noch mal daran erinnern, dass es eben auch Verhandlungen, Beziehungen, wie auch schon angedeutet wurde, mit Transitstaaten, also Erstaufnahmestaaten geben muss, die kompliziert sein können.

Sehr offenkundige Beispiele zeigen, dass diese außenpolitischen Interessen auch eine Rolle spielen. Es gibt so gut wie kein Resettlement aus dem Iran, obwohl es Millionen Flüchtlinge dort gibt seit Jahren. Wenige Staaten wollen mit dem Iran irgendwelche Verhandlungen führen, das ist, glaube ich, der Hauptgrund. Und auch wenn wir Afghanistan anschauen. So war auch die deutsche Außenpolitik lange vom Wunschdenken geprägt, hat dieses Land als sicher angesehen werden kann und man hat eher Rückführung als im Blick gehabt als die Aufnahme von Afghan\*innen, obwohl es viele Hinweise gab, dass da ein Schutzbedarf besteht. Sie sehen, wie solche politischen Entscheidungen von politischen Narrativen geprägt sind.

Vielleicht noch als ein letzter Punkt. Was noch reinspielt in das Design solcher Programme, ist die Idee von Resettlement als Migrationskontrolle. Das finden wir sehr stark, in der EU Resettlement Verordnung, die 2016 vorgeschlagen wurde, die weitgehend verhandelt wurde

und seit 2018 auf Eis liegt. Hier finden sich Ideen wie, dass Flüchtlinge ausgeschlossen werden sollten von Resettlement, wenn sie selbst versuchen würden einzureisen, auf irreguläre Weise. Oder auch, dass man vor allem aus solchen Staaten Resettlement durchführen sollte, die kooperieren in der Migrationspolitik. Und ich meine, die Forschung hat eigentlich schon gezeigt, dass die Idee, dass man irreguläre Migration durch Resettlement oder andere Aufnahmeprogramme steuern kann, dass das nicht wirklich funktioniert, schon weil es unterschiedliche Personengruppen sind. Aber trotzdem, diese Idee findet sich nach wie vor.

Es gibt auch eine ganze Reihe von meinen Kolleg\*innen, die sehr kritisch zu der Schlussfolgerung kommen, dass Staaten auch deswegen oder vielleicht sogar vor allem humanitäre Aufnahmeprogramme einrichten, weil es ihnen erlaubt, ein humanitäres Gesicht zu wahren, während sie zugleich harte und rechtlich fragwürdige Abschottungspolitiken durchführen. Und gerade in Staaten wie Großbritannien oder auch Australien finden wir auch sehr stark das sog. Queue Jumper Argument, dass Menschen, die von selbst versuchen in Aufnahmestaaten zu gelangen gegenüber Resettlement Flüchtlingen diskreditiert werden.

### **Die Aufnahmestruktur in Deutschland**

Man kann sagen, es war vergleichsweise spät, dass ein Resettlement Programm 2012 in Deutschland eingerichtet wurde, im Vergleich zu anderen Staaten. Vielleicht hat das auch mit der geografischen Lage von Deutschland zu tun. Manchmal wird Deutschland mit Kanada verglichen, Kanada als Vorbild für eine humanitäre Migrationspolitik. Deutschland ist eben nicht Kanada, schon allein aufgrund der Erreichbarkeit für andere Migrationsbewegungen. Zudem würde ich die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft – etwa durch die Save-Me-Kampagne – bei der Einrichtung des Resettlement-Programmes in Deutschland hervorheben wollen.

Zusammenfassend kann man sagen: wir sehen eine Verstetigung von Programmen, einen Ausbau auch von Programmen, die als Pilot-Programme eingeführt und dann verstetigt wurden und eine Ausdifferenzierung von verschiedensten Programmen. Und es wurde ja auch schon gesagt, es ist wichtig das auch nochmal hervorzuheben, dass trotz der relativ hohen sogenannten spontanen Einreisen, sich die Bundesrepublik immer wieder an diesen Programmen beteiligt hat und es auch weiterhin tut. Natürlich ist Deutschland auch ein ökonomisch starkes Land mit einer – im europäischen Vergleich großen Bevölkerung. Das muss man in Relation setzen. Und was ich vielleicht noch betonen würde, ist, dass wir inzwischen eben unglaublich viel Wissen angesammelt haben bei staatlichen Stellen, bei NGOs, auch bei einzelnen Bürgerinnen und Bürgern über solche Aufnahmeprogramme. Und dass das ein sehr reicher Erfahrungsschatz ist, der mich sehr positiv stimmt für die Zukunft von solchen Aufnahmeprogramm in Deutschland.

Jetzt kommen einige, vielleicht kritische Fragen, die mir aufgefallen sind, bei der Analyse verschiedenster Programme, die ich gern zur Diskussion stellen würde. Wir haben eben diese historisch gewachsene Aufnahmestruktur, die vor allem immer, gut Resettlement ist langfristig durch Lobbying entstanden, aber viele der anderen Programme sind kurzfristig in Krisen immer wieder neu geschaffen worden. Wir haben auch diese innenpolitische, teilweise Konkurrenz zwischen Bund und Ländern, die auch erklären können, warum bestimmte Programme in dieser Weise geschaffen wurden oder genehmigt oder nicht genehmigt wurden. Wir haben auch einen gewissen europapolitischen Einfluss. Der Vorteil vielleicht dieser differenzierten

Aufnahmestruktur ist, dass es vielleicht eine gewisse Flexibilität gibt. Das heißt, wenn bestimmte Programme parallel laufen, dann können bestimmte Fälle vielleicht von Menschen, die Schutz brauchen, eher hier oder dort untergebracht werden. Aber es gibt eben auch ganz viele Widersprüche, Ineffizienzen und Ungerechtigkeiten in diesem Aufnahmesystem. Und gerade in der Diskussion über die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge, der Aktivierung der Richtlinie zum temporären Schutz, hat dieses Thema eben noch mal eine ganz andere Brisanz bekommen, die alle mitbekommen haben. Also zwei Klassen-Flüchtlinge, die ich persönlich sehr verkürzt finde, aber die merkt, wie sensibel diese Frage nicht ist.

### **Sechs Fragen zur Aufnahmestruktur in Deutschland**

Die erste Frage wäre: Ist es eigentlich sinnvoll, dass wir in Deutschland so viele verschiedene Aufnahmeprogramme mit relativ kleinen Kontingenten haben?

Wir haben vorhin betont, auch die Forschung bestätigt das: solche Programme kosten relativ viel Geld. Sie gehen mit einem hohen administrativen Aufwand einher. Bei staatlichen Stellen, auch bei UNHCR, bei Partnerstaaten, NGOs usw. Wäre es vielleicht sinnvoll, einige Dinge zusammenzufassen? Da ist auch eine große Unübersichtlichkeit. Davon wurde auch schon berichtet, dass selbst Ausländerbehörden den Überblick verlieren, wer eigentlich welche Rechte bekommt. Das bedeutet Mehraufwand und kann dramatische Folgen haben für einige Personen.

Eine zweite Frage: Wäre es nicht wünschenswert, europaweit oder zumindest mit einigen Partnerstaaten gemeinsame Programme zu entwickeln und durchzuführen? Diese Diskussion wird gar nicht geführt. Wir reden über einen europäischen Resettlement-Rahmen. Es gibt gemeinsame Finanzierungsinstrumente, auch Strategien, aber operativ gibt es keine Zusammenarbeit. Wenn das bei Abschiebungen möglich ist, warum machen wir das nicht bei Resettlement?

Drittes, wäre es nicht auch sinnvoll längerfristige Programme zu haben? Nicht mehr von Jahr zu Jahr zu schauen. Das hätte sehr viele Vorteile für die Planbarkeit, für die Einreiserhythmen. Und ebenso wäre es nicht sinnvoll, das wurde auch schon angesprochen, UNHCR eine seit langem geforderte unallocated quota zu gewähren. Auch das würde, glaube ich, sehr viel Sinn machen.

Meine vierte Frage wäre: Sollten wir nicht eigentlich Verfahren etablieren, auf die wir bei neuen Krisensituationen zurückgreifen können? Gerade die Afghanistan-Aufnahme ist wahrscheinlich ein gutes Beispiel. Es hat unglaublich lange gedauert, bis dieses Verfahren entwickelt wurde. Es gab viele Reibungen, und wichtig ist glaube ich auch daraus zu lernen und sich zu fragen, müssen wir das jetzt jedes Mal wieder vollkommen anders machen? Und wer muss eigentlich wann wie beteiligt und konsultiert werden? Und dazu kommt für mich auch, dass viele dieser Aushandlungen, vielleicht unnötig intransparent sind. Vielleicht kann die Öffentlichkeit mehr Dinge erfahren.

Eine fünfte Frage, die für mich auch zentral im Augenblick ist: Wie wollen wir eigentlich die Gewichtung von akuten Krisensituationen und langfristigen Resettlement gestalten? Im Moment ist es so, dass wir defacto immer diese akute Krisensituation, Afghanistan, Ukraine usw. priorisieren. Dass dort sehr hohe Aufnahmezahlen sind, während langfristige

Resettlement-Programme zur Seite geschoben werden. Einige Staaten haben Resettlement auf Eis gelegt, weil sie keine Kapazitäten mehr haben. Ich sage nicht, dass es darauf einfache Antworten gibt. Es erscheint aber wichtig, diese Dinge zu hinterfragen.

Und dann, meine letzte Frage: Sollten wir in Deutschland nicht Flüchtlinge einheitlicher behandeln? Wenn wir unterschiedliche Programme oder das Aufenthaltsrecht von §§ 22 bis 25 anschauen, gibt es dort sehr, sehr differenzierte, vielleicht zum Teil auch aus guten Gründen, eine unterschiedliche Gewährung von Rechten für Flüchtlinge. Das führt aber in vielen Fällen dazu, dass Flüchtlinge, die den absolut gleichen Schutzbedarf haben, unterschiedliche Rechte haben, weil sie über einen unterschiedlichen Weg nach Deutschland gekommen sind oder über ein unterschiedliches Verfahren ausgewählt wurden. Dies betrifft etwas den Zugang zu Sozialleistungen (Asylbewerberleistungsgesetz vs. SGB). Auch der Zugang zu Integrationskursen ist unterschiedlich geregelt zwischen verschiedenen Aufnahmeprogrammen, was eigentlich auch überhaupt gar keinen Sinn macht. Das hat mit diesen Rechtsgrundlagen, wie sie historisch gewachsen sind, zu tun. Ebenso die Frage der Verfestigung des dauerhaften Aufenthalts und der Einbürgerung. Auch das ist verschieden geregelt zwischen unterschiedlichen Programmen und die Frage der Passbeschaffung wurde ja auch schon angesprochen. Und natürlich würde ich mich aussprechen zu einer Angleichung auf einem möglichst hohen Niveau, was ja, glaube ich, auch absolut im Geiste des Koalitionsvertrags zu sein scheint.

Noch mal zusammenfassend: Also aus meiner Sicht gibt es drei Gründe für eine Angleichung dieser Rechte: Erstens mehr Transparenz, weil das System, wie es jetzt ist, versteht kaum jemand. Zweites, Gerechtigkeitslücken sollten verkleinert werden. Und wir sehen, das ist wirklich sensibel. Da können wir nicht einfach drüber hinwegsehen und sagen, es ist Pech für die einzelnen Leute sozusagen, es ist eine soziale Sprengkraft. Und drittens natürlich den Arbeitsaufwand bei Verwaltungen, NGOs etc. deutlich reduzieren.

### **Ausblick/Schlussfolgerungen**

Resettlement steht derzeit stark unter Druck. Also nicht nur Resettlement, sondern humanitäre Aufnahmeprogramme, in Deutschland sehen wir es letztlich auch, aber vielleicht auch in anderen Staaten. Zwar gibt es eine politische Kehrtwende in den USA nach Donald Trump, aber die Aufnahme-Infrastruktur ist nach wie vor nicht wirklich funktional. Man sieht, wie viel Schaden das angerichtet hat und wie langsam sich das erholt. Wir haben Staaten, die das Resettlement auf Kapazitätsgründen eingefroren haben in Europa oder aus politischen Gründen wie in Schweden stark reduziert haben. Auch in Deutschland werden aktive Aufnahmeprogramme hinterfragt. Also nicht so sehr, dass klassische Resettlement, oder ich habe das jedenfalls nicht mitbekommen. Aber ich habe nicht nur von Teilen der extrem Rechten, auch von Teilen der CDU-Opposition im Bundestag, auf Landesebene gehört, dass man das Afghanistan-Programm nicht machen sollte und auch die Beteiligung an der Seenotrettung auf EU-Ebene (Solidaritätsmechanismus) wird in Frage gestellt. Insofern muss man diese Programme auch jetzt verteidigen, auch wenn im Moment vielleicht nicht viel Luft dafür besteht, sie auszubauen, was für die Zukunft wünschenswert wäre. Es ist aber wichtig, dass sich politische Eliten – aber auch die Zivilgesellschaft – jetzt auch klar öffentlich für solche

Programme positionieren und erklären, warum diese notwendig sind. Und auch ich stimme zu, dass, auch wenn ich es ein bisschen positiver sehen würde, was in Deutschland passiert, hat Auswirkungen auf andere Staaten. Deutschland kann und sollte hier eine Vorreiterrolle einnehmen. Und das ist ja in politischen Debatten ein häufiges Argument, wenn man sagt, hier schaut, dieses Land macht das und das, vielleicht sollten wir das auch machen.

Vielleicht ein kurzer Blick in die Zukunft. Staaten versprechen immer wieder – etwa im Globalen Flüchtlingspakt, dass sie Resettlement deutlich auszubauen wollen. Wir sehen, das passiert nicht oder wenn, dann auf sehr selektive Art und Weise. Und mit Blick auf die Forschung: Es gibt wenige historische Beispiele, wo wirklich mal sehr große Zahlen resettled wurden in den 70er und 80er Jahren die Boatpeople aus Vietnam. Aber wahrscheinlich ist es in näherer Zukunft unwahrscheinlich, auch wenn die Ukraine Situation sich hoffentlich bald beruhigt, dass wir eine sehr deutliche Erhöhung von Aufnahmeprogrammen in Deutschland und Europa kriegen werden. Aber natürlich, jeder einzelne Platz zählt und um den muss man kämpfen und deswegen politisches Lobbying fortsetzen.

Mein abschließender Punkt wäre, dass ich noch mal zusammenfassend dafür werben möchte, das aktuelle Aufnahmesystem insgesamt zu evaluieren. Wir haben dieses sehr reiche, vielfältige Aufnahmesystem in Deutschland mit einigen Problemen oder sagen wir Widersprüchlichkeiten. Oft sind Dinge im Krisenmodus entstanden, und ich glaube, es wäre an der Zeit, gerade nach zehn Jahren Resettlement, einfach unabhängig von irgendwelchen Krisen einmal darauf zu gucken, wie das System funktioniert, welche Widersprüche und Ineffizienzen es gibt. Mit dem Ziel, zu schauen, wie wir das in Zukunft noch besser organisieren können.