Flüchtlinge aufnehmen – den richtigen rechtlichen Rahmen setzen

PRO ASYL zum deutschen Resettlementprogramm

März 2012

Die regelmäßige und dauerhafte Aufnahme von Flüchtlingen aus Erstzufluchtstaaten ist eine gute humanitäre Tradition moderner Staaten. Wir begrüßen, dass die Innenminister und -senatoren der Länder überein gekommen sind, diesen Weg nun ebenfalls zu gehen und damit einen aktiven Beitrag zum internationalen Flüchtlingsschutz zu leisten. Ausgehend von dem Gedanken, dass Resettlement für die aufzunehmenden Flüchtlinge zugleich Schutzinstrument und dauerhafte Lösung ihres Flüchtlingsschicksals sein soll, ist es nun aber auch notwendig, gegenüber den Ad-hoc-Aufnahmen der letzen Jahre verbesserte Rahmenbedingungen zu setzen. Dazu zählt zuallererst, **den aufgenommenen Flüchtlingen den Flüchtlingsstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention zu gewähren.** Soweit möglich, sollten die Aufgenommenen die GFK-Rechte kurzfristig schon durch eine großzügige Auslegung des geltenden Rechts erhalten, künftig ist der GFK-Status über eine Gesetzesänderung sicherzustellen.

Lange Zeit konnten in Deutschland aufgenommene Personen, beispielsweise die vietnamesischen Boat-people, diesen Flüchtlingsstatus bis 1992 auf der Grundlage des sogenannten Kontingent-flüchtlingsgesetzes (HumHAG) erhalten, mit guten Erfahrungen z.B. bei der Integration dieser Menschen. Nach 1992 fand nur noch eine analoge Anwendung des HumHAG vor allem für jüdische Einwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion statt. Im Zuge des Zuwanderungsgesetzes wurde das HumHAG zum 31. Dezember 2004 abgeschafft. Dabei wurde es versäumt, eine Nachfolgeregelung im Aufenthaltsgesetz zu verankern, die sicherstellt, dass aufgenommene Schutzbedürftige die Rechte von GFK-Flüchtlingen erhalten.

Inhaltlich wäre dies aber angemessen: Bei den für Resettlement vorgeschlagenen Personen handelt es sich um von UNHCR anerkannte Flüchtlinge, die aufgrund individueller oder grundsätzlicher Defizite der Schutzsysteme in ihren Erstzufluchtsstaaten zur Verwirklichung ihrer Rechte auf die Neuansiedlung in einem aufnahmebereiten Drittstaat angewiesen sind; Sie unterliegen bei der Auswahl auch der individuellen Prüfung und Zustimmung durch das Bundesamt (BAMF).

Eine fehlende Flüchtlingsanerkennung birgt für aufgenommene Schutzbedürftige erhebliche Rechtsnachteile, vor allem im Bereich des Familiennachzugs, der Statusdokumentierung, beim Ausweisungsschutz, bei der Aufenthaltsverfestigung, Einbürgerung und in anderen Bereichen. Dies hat in der jüngeren Vergangenheit bei verschiedenen in Deutschland aufgenommenen Flüchtlingsgruppen zu erheblichen Problemen geführt:

Familiennachzug

Richtigerweise hat man im Fall der Irakflüchtlinge die Aufnahme möglichst im Familienverband vollzogen. Geschieht dies nicht, kommt es im Einzelfall immer wieder zu dramatischen Konstellationen. Eine alleinstehende irakische Mutter beispielsweise, die mangels Flüchtlingsstatus in Deutschland ihren Ehemann nicht nachziehen lassen kann, befindet sich im hiesigen Exil in einer

Postfach 16 06 24 **Telefon: 069/23 06 88** **www.proasyl.de**
60069 Frankfurt / Main **Telefax : 069/230650** **e-mail: proasyl@proasyl.de**

extrem belastenden Situation. Sie ist kaum erträglich, wenn sich der Ehemann/Vater noch in der Bürgerkriegsregion aufhält, in der sich die Lage möglicherweise weiter zuspitzt.

Das deutsche Aufenthaltsrecht gewährt einen Familiennachzug zu Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22 und 23 II besitzen, nur dann, wenn für den Nachzugswilligen die Lebensunterhaltsicherung, ausreichender Wohnraum und Deutschkenntnisse nachgewiesen sind. Gerade die Angehörigen der als schutzbedürftig eingestuften Resettlementflüchtlinge sind da in der Regel chancenlos. Zudem darf dem Ehegatten und den minderjährigen Kindern eines Ausländers mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22 AufenthG der Nachzug nur aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland gewährt werden. Über das Vorliegen dieser Voraussetzungen kann u.U. lange gestritten werden.

Bei Flüchtlingen mit GFK-Status hingegen gelten dem gegenüber erleichterte Bedingungen für den Familiennachzug.[1] Dies kommt dem Recht der Schutzbedürftigen auf Ehe und Familie entgegen und beseitigt überdies ein wesentliches Integrationshemmnis.

Passpflicht und Aufenthaltssicherheit

Nach dem HumHAG erhielten Flüchtlinge früher neben dem GFK-Ausweis einen unbefristeten Aufenthaltstitel. Die Betroffenen erhielten so von Beginn an nicht nur umfangreiche Integrationsangebote, sondern vor allem die Sicherheit, bleiben zu dürfen und ihr Leben planen zu können. Diese aufenthaltsrechtliche Sicherheit ist mit Blick auf die Funktion von Resettlement als dauerhafte Lösung für die aufgenommenen Flüchtlinge von besonderer Bedeutung.

Die in den letzten Jahren nur befristet ausgestellten Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 22 oder 23 II AufenthG, verbunden mit dem Fehlen eines GFK-Ausweises als Passersatz, führten in der Praxis zu Problemen. Schwierigkeiten bei der Heimatpassverlängerung und fehlende subjektive Sicherheit veranlassten nicht wenige Irakflüchtlinge u.a. in München, unter Inkaufnahme des Verlusts ihres Aufenthaltstitels den Weg ins Asylverfahren zu gehen. Sie sind dann dort als Flüchtlinge anerkannt worden – ein vermeidbarer und für die Betroffenen problematischer Umweg.

Trotz der politischen Zusicherungen, man werde einen Daueraufenthalt gestatten, kam es vor, dass Aufenthaltserlaubnisse teils für weniger als ein Jahr ausgestellt wurden und die Verlängerung dann in einzelnen Fällen vom Vorliegen vollständiger Lebensunterhaltssicherung abhängig gemacht werden sollte. Unkenntnis und Zweifel an der Aufenthaltsperspektive waren verbreitet, auch bei kommunalen Institutionen, Vermietern, Krankenkassen und anderen. Bisweilen schienen gar die Ausländerbehörden nur wenig Kenntnisse über die Ansprüche dieser Personengruppe zu haben. Der Flüchtlingsstatus, der zu einem GFK- Pass, verbunden mit einer Niederlassungserlaubnis, führt, würde diese Integrationshürden beseitigen.

Verteilung und Wohnsitznahme

Bei anfänglicher Flexibilität führte die quotierte Verteilung der Irakflüchtlinge auf das Bundesgebiet und die weitere Verteilung innerhalb mancher Bundesländer mit zunehmender Dauer zu unvertretbaren Entscheidungen für die Flüchtlinge. So sind besonders in der Endphase der Verteilung traumatisierte, alleinerziehende Frauen vielfach in abgelegenen Dörfern gelandet, wo es keine Beratungsstellen, keine psychosozialen Zentren, keine anderen Flüchtlinge gab.

Vollends unvertretbar wird es, wenn mit der Zuweisung eingeschränkte Freizügigkeit einhergeht. Dies zeigt das Beispiel einer irakischen Frau und ihrer zwei erwachsenen Töchter, die nach Norddeutschland verteilt worden waren. Beide jungen Frauen konnten schnell eine Arbeit finden und zogen dafür nach Süddeutschland. Ihrer Mutter hingegen, die schon älter war, außerdem unter

[1] Allerdings sind GFK-Flüchtlinge nur innerhalb der ersten drei Monate nach der Anerkennung davon befreit, für den Familiennachzug die Lebensunterhaltssicherung nachzuweisen – eine rechtlich fragwürdige Einschränkung, die die Betroffenen erheblich unter Druck setzt.

verschiedenen Krankheiten litt und nicht arbeitsfähig war, wurde der Umzugswunsch zu ihren Töchtern abgeschlagen. Als GFK-Flüchtling hätte die Frau das Recht auf einen Umzug hingegen gehabt.

Ein weiteres Beispiel mag die Probleme im Zusammenhang mit Verteilung und Freizügigkeitsbeschränkung illustrieren: Eine alleinstehende Frau mandäischen Glaubens wurde mit ihren Kindern in eine sächsische Stadt verteilt. Die nächste Beratungsmöglichkeit sowie der nächste in Frage kommende Sprachkursträger befinden sich in einer 40 km entfernten Gebietskörperschaft. Faktisch bleibt diese Möglichkeit für eine Frau mit zwei Kleinkindern unerreichbar. Auch die Möglichkeit, Kontakt zu anderen mandäischen Glaubensangehörigen zu halten, besteht nicht, da es in der Umgebung keine weiteren Mandäer gibt. Der aus religiösen Gründen verfolgten Frau ist damit eine ungehinderte Religionsausübung nicht möglich. Das religiöse Existenzminimum ist nicht gewahrt.

Immer wieder gab es Klagen über vollkommen unvorbereitete und uninformierte Kommunen, die keinerlei Integrationsangebote machten. Nicht selten dauerte es Monate, bis ein Integrationskurs in Anspruch genommen werden konnte. Statt streng nach Quote zu verteilen, sollte es doch primär um die Frage gehen: Wo sind die Menschen willkommen, wo ist die Infrastruktur für die Aufnahme und Integration gegeben? Gerade bei einer für deutsche Verhältnisse sehr geringen Aufnahmezahl von 300 sollte man die Personen nicht so vereinzeln, dass die Gefahr groß ist, dass Wissen und Integrationsangebote sich in den Verästelungen der deutschen Verwaltungsstruktur verlieren. Um den Bundesländerinteressen Genüge zu tun, könnte man die aufgenommenen Flüchtlinge in die Quote der jährlich zu verteilenden, spontan einreisenden Asylsuchenden, ggf. mit finanziellem Ausgleich, einrechnen. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, zumindest kleinere Gruppen aufgenommener Flüchtlinge gemeinsam an einem Wohnort anzusiedeln und ihnen somit die Integration in Deutschland zu erleichtern.

Nutzen sollte man unbedingt auch den guten Willen vieler Kommunen und der Zivilgesellschaft: Fast 50 Städte haben sich, angeregt durch die bundesweite Save me Kampagne, inzwischen per Ratsbeschluss zur Flüchtlingsaufnahme bekannt. Bundesweit und innerhalb der Länder sollten die professionellen und ehrenamtlichen Ressourcen bei der Verteilungsentscheidung berücksichtigt werden.

Der erste Schritt ist getan – jetzt bedarf es vor allem einer konsequenten und wohlmeinenden Ausgestaltung des Programms. Dann könnte Deutschland künftig erheblich mehr als die beschlossenen 300 Flüchtlinge jährlich aufnehmen – die Mittel und die Möglichkeiten sind vorhanden.