



Sicherer Zugang

Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland



Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2015-1

Der Policy Brief wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Die flüchtlingspolitischen Auswirkungen des Bürgerkriegs in Syrien	6
1.1 Massive Fluchtbewegungen in die Nachbarstaaten	6
1.2 Flüchtlingspolitische Herausforderung für Industriestaaten	6
1.3 Deutschland als Vorreiter?	7
2. Handlungsoptionen der Flüchtlingspolitik	8
2.1 Humanitäre Hilfe in der Krisenregion: möglichst viele Menschen unterstützen	9
2.2 Asylverfahren: wichtigster Zugangsweg, aber kaum steuerbar	9
2.3 Kollektive Aufnahmeprogramme: der flüchtlingspolitische Königsweg?	11
3. Die Aufnahme syrischer Flüchtlinge in Deutschland	13
3.1 Erstes Bundesprogramm	14
3.2 Länderprogramme	17
3.3 Um- und Ausbau des Bundesprogramms	20
3.4 Gesamtbilanz der Aufnahme in Deutschland	20
4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	25
4.1 Aufnahmeprogramme weiterführen	25
4.2 Integrationsfähigkeit vs. besonderer Schutzbedarf: Aufnahmekriterien sollten ausgewogen sein	25
4.3 Verpflichtungserklärungen zeitlich befristen und flexibler gestalten	25
4.4 Flüchtlingspolitische Instrumente komplementär einsetzen	26
4.5 Kohärenz steigern: Rechte von Flüchtlingen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus angleichen	26
4.6 Wege nicht humanitärer Migration stärker propagieren	27
4.7 Verstetigung des Aufenthalts eröffnen	27
4.8 Bemühungen um eine europaweite Aufnahme fortsetzen	28
Literatur	29
Anhang	33

Zusammenfassung

Der seit 2011 anhaltende Bürgerkrieg in Syrien hat zu einer humanitären Krise von enormem Ausmaß geführt, die sich immer weiter zuspitzt: Etwa die Hälfte der Bevölkerung Syriens ist auf der Flucht. In den Anrainerstaaten Türkei, Libanon, Jordanien, Irak und Ägypten sind über vier Millionen Flüchtlinge registriert; deren Versorgung ist jedoch vollkommen unzureichend. Zunehmend kommt es auch zu Spannungen zwischen Flüchtlingen und der Bevölkerung in diesen Staaten. Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen haben die Nachbarstaaten teilweise ihre Grenzen für weitere Flüchtlinge geschlossen.

Bislang hat sich die internationale Staatengemeinschaft bei der Versorgung syrischer Bürgerkriegsflüchtlinge vor allem mit finanzieller und logistischer Hilfe engagiert und nur wenigen Flüchtlingen außerhalb der Region Schutz gewährt. Seit Beginn des Bürgerkriegs hat sie die Aufnahme von rund 140.000 Personen zugesagt, doch bisher wurde davon nur ein Teil aufgenommen. Allerdings sind die Kapazitäten der Aufnahmeprogramme gemessen an vier Millionen syrischen Flüchtlingen in der Region bislang gering. **Eine Folge davon ist, dass Flüchtlinge zunehmend die irreguläre und oftmals lebensgefährliche Reise über das Mittelmeer oder auf dem Landweg auf sich nehmen, um auf europäischem Boden einen Asylantrag zu stellen.** Insgesamt haben ab dem Ausbruch des Bürgerkriegs bis August 2015 über 330.000 Syrer einen Asylerstantrag in der Europäischen Union gestellt, davon über 110.000 in Deutschland. In den Sommermonaten 2015 nahm die Dynamik des Zuzugs deutlich zu: Zehntausende syrische Schutzsuchende erreichten die Europäische Union. Angesichts des sehr

hohen Flüchtlingsaufkommens gerät das Gemeinsame Europäische Asylsystem unter Druck, erste Schritte zu einer Umverteilung von Flüchtlingen aus den europäischen Grenzstaaten wurden eingeleitet. **Die akute Krisensituation zeigt umso mehr den Bedarf an Wegen, die Flüchtlingen einen sicheren und legalen Zugang nach Europa ermöglichen.** Der vorliegende Policy Brief untersucht die deutschen humanitären Aufnahmeprogramme, die als Vorbild für ein koordiniertes europäisches Aufnahmeprogramm dienen können.

Deutschland als bevölkerungsreichster und wirtschaftlich stärkster EU-Mitgliedstaat hat sich in besonderem Maße engagiert, um die humanitären Folgen der Syrienkrise abzumildern: Einerseits leistet die Bundesrepublik umfangreiche humanitäre Hilfe in der Region, andererseits hat Deutschland von 2011 bis August 2015 mindestens 150.000 Syrern Zuflucht gewährt und damit deutlich mehr als andere Industriestaaten. Davon erfolgte bei mehr als 35.000 syrischen Flüchtlingen eine humanitäre Aufnahme aus dem Krisengebiet, die durch drei Bundes- und fünfzehn Länderprogramme umgesetzt wurde. Bei der Auswahl wurde sowohl der besondere Schutzbedarf berücksichtigt als auch bereits bestehende Bezüge zu Deutschland; dabei unterscheiden sich die Zugangsmöglichkeiten bei den einzelnen Programmen erheblich. Auch die Rechtsfolgen für die aufgenommenen Flüchtlinge sind im Vergleich zum Asylverfahren unterschiedlich, etwa die Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung, der Zugang zu Sozial- und Gesundheitsleistungen und der Zugang zu Integrationskursen.

Die Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern bilden eine sinnvolle Ergänzung zum Asylverfahren.



Sie ermöglichen einerseits, schutzbedürftige Personen gezielt aufzunehmen und diesen eine sichere Einreise nach Deutschland zu gewähren. Andererseits entlasten sie die Erstaufnahmestaaten in der Region und tragen somit auch dazu bei, die Situation der Flüchtlinge zu verbessern, die in der Region verbleiben.

Mit den Aufnahmeprogrammen für Syrienflüchtlinge hat Deutschland eine Infrastruktur („Brücke nach Deutschland“) errichtet, die als Modell für die weitere Aufnahme schutzbedürftiger Personen auch über Deutschland hinaus dienen kann. **Die temporären Aufnahmeprogramme sollten auch in künftigen Krisensituationen zur Anwendung kommen.**

Bei ihrer Ausgestaltung sollten aufbauend auf den Erfahrungen mit den bisherigen Programmen einige Dinge verbessert werden, so das Fazit des Policy Briefs. Dies betrifft etwa das Nebeneinander mehrerer Programme bzw. Aufenthaltstitel – Asylverfahren, Bundesprogramme, Länderprogramme –, bei denen sich die Rechte für die gleiche Zielgruppe deutlich unterscheiden. Das ist zum einen für die Betroffenen nicht nachvollziehbar, zum anderen hat es für die zuständigen Verwaltungen erheblichen Mehraufwand verursacht. Insbesondere Flüchtlinge in den Länderprogrammen sind rechtlich schlechtergestellt. Deshalb ist knapp die Hälfte aller Flüchtlinge, die über Länderprogramme aufgenommen wurden, ins Asylverfahren gewechselt. Der SVR-Forschungsbereich empfiehlt daher, die Rechte so weit wie möglich anzugleichen.

Ein weiterer Punkt ist der starke Fokus auf schon bestehende Beziehungen zu Deutschland: Dadurch haben besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, die keine Kontakte nach Deutschland haben, kaum Chancen auf

eine humanitäre Aufnahme. **Im Sinne von Chancengleichheit und Entlastung der Erstaufnahmestaaten sollte sichergestellt werden, dass künftige Programme besonders vulnerable Flüchtlinge stärker berücksichtigen.**

Über die Programme werden die Flüchtlinge zunächst temporär aufgenommen. Wie lange sie in Deutschland bleiben werden, ist angesichts des anhaltenden Bürgerkriegs in Syrien nicht absehbar. Das erzeugt Unsicherheit, sowohl bei den Flüchtlingen selbst als auch bei der Aufnahmegesellschaft. Daher sollte frühzeitig und klar kommuniziert werden, wann und unter welchen Bedingungen der temporäre Aufenthalt in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden kann.

Bemühungen um umfangreiche und koordinierte europäische Aufnahmeprogramme für syrische Bürgerkriegsflüchtlinge sind bisher gescheitert. Dennoch sollte dieser Weg mit Nachdruck weiter verfolgt werden. Dies wäre auch ein flüchtlingspolitisches Signal in die Krisenregion. Selbst wenn sich nicht alle EU-Staaten daran beteiligen, könnte eine „Koalition der Aufnahmbereiten“ gebildet werden. Zudem sollte die EU die temporären Aufnahmeprogramme finanziell unterstützen, ähnlich wie bei den Programmen zur dauerhaften Umsiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten (Resettlement) oder innerhalb der EU (Relocation). Staaten, die sich nicht an Aufnahmeprogrammen beteiligen, würden somit zumindest andere finanziell dabei unterstützen.

1. Die flüchtlingspolitischen Auswirkungen des Bürgerkriegs in Syrien¹

1.1 Massive Fluchtbewegungen in die Nachbarstaaten

Der Bürgerkrieg in Syrien hat laut den Vereinten Nationen die größte humanitäre Krise seit Ende des Zweiten Weltkriegs ausgelöst. Ein Ende des Konflikts ist nicht abzusehen (dazu umfassend Perthes 2013; Wieland 2015). Seit Ausbruch der Kämpfe im Frühjahr 2011 sind mindestens 250.000 Menschen ums Leben gekommen; Millionen Menschen sind auf lebenserhaltende Unterstützungsleistungen angewiesen. Bei einer Bevölkerung von rund 22 Millionen Menschen vor dem Krieg sind insgesamt rund 12 Millionen auf der Flucht, davon rund 7,6 Millionen innerhalb Syriens (Europäische Kommission 2015a; IDMC 2015).²

In den Anrainerstaaten wurden seit 2011 rund 4 Millionen Flüchtlinge registriert (Abb. 1). Die meisten davon haben die Türkei (1,9 Mio.), der Libanon (1,1 Mio.) und Jordanien (629.000) aufgenommen. Auch im Irak (250.000), in Ägypten (132.000) und weiteren Staaten der Region haben zahlreiche Flüchtlinge aus Syrien Zuflucht gefunden.³ Vom Bürgerkrieg betroffen sind nicht nur Syrer, sondern insbesondere auch ethnische Minderheiten und Flüchtlinge aus anderen Staaten, die in Syrien leben.⁴

Trotz der umfangreichen finanziellen und logistischen Hilfe, die Deutschland und die internationale Gemeinschaft in der Region bereitstellen, reichen in den Nachbarstaaten Syriens die Mittel nicht aus, um die Grundbedürfnisse der Flüchtlinge zu decken (OXFAM 2015; UNHCR 2014d; Becker 2015a). Mit der Dauer der Auseinandersetzungen in Syrien hat sich die Situation hier zunehmend verschlechtert (Ayoub/Khallaf 2014; UNHCR 2015b). So haben die Nachbarstaaten inzwischen den Zugang erschwert, nachdem

sie die Grenzen lange offen gehalten hatten (Amnesty International 2014; UNHCR 2015b; Icdyugu 2015: 7). Das zeigt sich u. a. darin, dass die Zahl der registrierten Flüchtlinge in den letzten Monaten auf hohem Niveau stagniert. Ein Abflauen des Bürgerkriegs in Syrien und der dadurch bedingten Fluchtbewegungen ist einstweilen nicht abzusehen.

1.2 Flüchtlingspolitische Herausforderung für Industriestaaten

Neben dem Bürgerkrieg in Syrien gibt es anhaltende Konflikte etwa in Afghanistan, im Irak, in Eritrea und weiteren Krisenregionen. Infolgedessen gibt es derzeit weltweit rund 60 Millionen Schutzbedürftige, die größte Zahl seit Ende des Zweiten Weltkriegs (UNHCR 2015c).

Die EU und andere Industriestaaten haben sich bisher überwiegend auf Hilfsmaßnahmen vor Ort konzentriert und nur wenige Flüchtlinge selbst aufgenommen (Akram et al. 2014; Amnesty International 2014; Orchard/Miller 2015). Doch mehr als vier Jahre nach Ausbruch des Bürgerkriegs stehen die Nachbarstaaten unter einer zunehmend unhaltbaren Belastung, und so wird international mittlerweile immer stärker darüber diskutiert, wie außerhalb der Krisenregion Schutz gewährt werden kann. Nach Einschätzung des UNHCR müssen bis zu 400.000 Flüchtlinge umgesiedelt werden (UNSC 2015). Einzelne Staaten haben entsprechende Aufnahmeprogramme entwickelt, doch die Kapazitäten sind bislang gering – gemessen an den Flüchtlingszahlen in der Region, aber auch im Vergleich zu früheren Krisen, etwa in Vietnam in den 1980er Jahren oder in Bosnien-Herzegowina in den 1990er Jahren (Betts 2006; Hallergård 1998). Sie erreichen nicht annähernd die benötigte Größenordnung. Seit Beginn des Bürgerkriegs haben Industriestaaten die Aufnahme von rund 140.000 Flüchtlingen zuge-

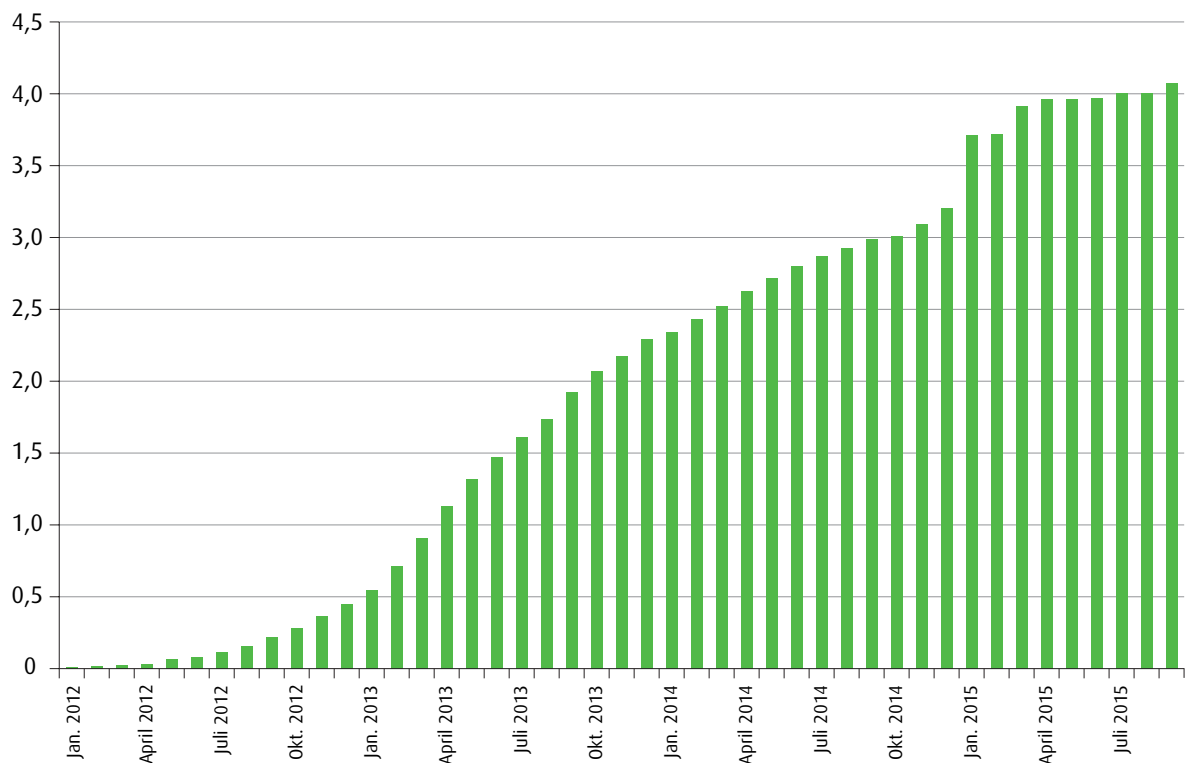
1 Dieser Policy Brief wurde begleitet durch die Vorsitzende Prof. Dr. Christine Langenfeld und den stellvertretenden Vorsitzenden Prof. Dr. Ludger Pries des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR. Der Autor dankt allen Personen und Institutionen, die sich zu einem Hintergrundgespräch bereit erklärt haben. Besonderer Dank gilt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem Auswärtigen Amt für die Bereitstellung von Daten. Für das Durchführen einer juristischen Prüfung gebührt Sigrid Gies von der Universität Konstanz ebenso Dank.

2 Soweit nicht anders ausgewiesen, entsprechen alle Angaben dem Stand vom 15.09.2015.

3 Stand: 25.08.2015. Aktuelle Zahlen zu den registrierten Flüchtlingen in den Nachbarstaaten und zur Finanzierung der humanitären Hilfsprogramme finden sich unter <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

4 2011 war Syrien das drittgrößte Zielland von Flüchtlingen weltweit, dort lebten ca. 750.000 überwiegend irakische Flüchtlinge. Besonderen Schutzbedarf haben auch rund 200.000–300.000 staatenlose Kurden (UNHCR 2012: 12, 40; UNHCR 2013; McGee 2013: 16) und 560.000 registrierte palästinensische Flüchtlinge, die schon seit Langem in Syrien leben (UNRWA 2014; UNHCR 2014c).

Abb. 1 Registrierte syrische Flüchtlinge in den Anrainerstaaten von Januar 2012 bis September 2015 (in Mio.)



Quelle: UNHCR 2015a; eigene Darstellung

sagt, tatsächlich umgesiedelt wurde davon allerdings erst ein Teil.⁵

Der anhaltende Bürgerkrieg, die desolate Lage der Flüchtlinge in den Nachbarstaaten und die geringen Kapazitäten der kollektiven Aufnahmeprogramme haben vor allem eine Konsequenz: Immer mehr Flüchtlinge sehen keinen anderen Ausweg, als die irreguläre und äußerst unsichere Reise über das Mittelmeer zu wagen, um auf europäischem Boden einen Asylantrag zu stellen. Insgesamt haben seit Ausbruch des Bürgerkriegs über 260.000 Syrer in den EU-Mitgliedstaaten Asylanträge gestellt (UNHCR 2015a). Mehr als 150.000 von ihnen sind per Boot nach Europa gelangt, rund

80.000 allein im ersten Halbjahr 2015 (Frontex 2015: 57)⁶; bei Havarien im Mittelmeer kamen Hunderte Syrer ums Leben. Die Syrienkrise macht somit auch deutlich, wie dringlich es ist, für Schutzsuchende sichere Zugangswege nach Deutschland und Europa zu schaffen.

1.3 Deutschland als Vorreiter?

Deutschland ist einer der wenigen Staaten, die relativ früh in substanziellem Umfang syrische Flüchtlinge außerhalb des Asylverfahrens aufgenommen haben (Endres de Oliveira 2014). Ab Mitte 2013 wurden

⁵ Neben Deutschland haben nur wenige Staaten Aufnahmezusagen in einem substanziellen Umfang gemacht: Das Vereinigte Königreich (20.000), Kanada (11.300), Norwegen (9.000), Brasilien (7.380), die Schweiz (8.200) und Australien (5.600). Auch die USA haben sich bereit erklärt, eine größere Zahl syrischer Flüchtlinge aufzunehmen. Die Flüchtlinge wurden über unterschiedliche Programme aufgenommen, sowohl dauerhaft als auch temporär. Am 20.07.2015 hat sich der EU-Innenministerrat darauf geeinigt, in den Jahren 2015 und 2016 rund 20.000 Flüchtlinge, darunter auch Syrer, aus Drittstaaten neu anzusiedeln. Damit haben erstmals auch EU-Staaten Aufnahmekontingente zugesagt, die bis dahin noch keine Bürgerkriegsflüchtlinge direkt aus Krisenregionen aufgenommen hatten (Council of the European Union 2015). Eine laufend aktualisierte tabellarische Übersicht über die Aufnahmezusagen findet sich unter <http://www.unhcr.org/52b2febafc5.pdf>.

⁶ Eine laufend aktualisierte Übersicht über die wichtigsten irregulären Einreisewege findet sich unter <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.

sukzessive drei Bundesprogramme mit insgesamt 20.000 Aufnahmeplätzen eingerichtet. Mitte 2015 war die Aufnahme nahezu abgeschlossen. Bis zum 30. Juni 2015 waren 19.057 Visa erteilt (Auswärtiges Amt 2015b) und bis zum 27. Juli 2015 nachweislich 16.560 Personen eingereist.⁷ Zudem haben alle Bundesländer mit Ausnahme Bayerns eigene Programme eingerichtet, über die von Mitte 2013 bis Ende Juni 2015 16.312 Visa vergeben wurden und 9.609 Personen eingereist sind (BT-Drs. 18/5617). Sowohl bei den Bundes- als auch bei den Länderprogrammen werden die Flüchtlinge temporär aufgenommen.

Ziel dieser Programme ist, den ausgewählten Flüchtlingen eine legale und sichere Einreise nach Deutschland zu ermöglichen und ihnen einen Schutzstatus zu gewähren. Die Voraussetzungen des Zugangs für Schutzsuchende aus Syrien und nicht zuletzt auch die Rechtsfolgen einer Aufnahme unterscheiden sich bei diesen Programmen allerdings erheblich (s. Kap. 3).

Deutschlands Engagement wird international gewürdigt: von der EU-Kommission, dem UNHCR, von Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International (2014) und auch in wissenschaftlichen Analysen und Berichten (Achilli 2015a; Orchard/Miller 2014). Innerhalb Deutschlands gibt es eine breite Unterstützung für die Programme, aber auch anhaltende innenpolitische Kontroversen um ihre konkrete Ausgestaltung. Flüchtlingsorganisationen und Oppositionsparteien kritisieren insbesondere, dass die Kapazitäten zu gering sind, der Aufnahmeprozess zu lange dauert, die Auswahlkriterien (etwa Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsort, Stichtagsregeln) zu eng gefasst sind und dass Angehörige, die bereits in Deutschland leben, sich auf unbegrenzte Zeit bereit erklären müssen, sämtliche Lebenshaltungskosten für die aufgenommenen Flüchtlinge zu übernehmen.

Ziel dieses Policy Briefs ist, die kollektiven Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland zu analysieren und zu bewerten. Im Fokus stehen dabei 1) die Auswahlkriterien, 2) die konkreten Prozesse und Verfahren bei der Aufnahme und 3) das rechtliche, administrative und organisatorische Verhältnis zu anderen flüchtlingspolitischen Instrumenten. Da auch andere europäische Staaten zunehmend Flüchtlinge direkt aus Drittstaaten aufnehmen wollen, kann die

Analyse der deutschen Programme auch für die Gestaltung bzw. Optimierung entsprechender Ansätze in Europa wertvolle Orientierung bieten.

Im zweiten Kapitel werden die wichtigsten flüchtlingspolitischen Handlungsoptionen Deutschlands dargestellt. Im zentralen dritten Kapitel werden die Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern detailliert analysiert.⁸ Abschließend werden im vierten Kapitel Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen formuliert.

2. Handlungsoptionen der Flüchtlingspolitik

Politische Entscheidungsträger in Deutschland und anderen Industriestaaten stehen vor wachsenden Herausforderungen beim Flüchtlingsschutz. Ins öffentliche Bewusstsein gerät dies durch die seit 2013 wieder deutlich steigenden Asylantragszahlen. Asylbewerber bildeten 2014 mit 1,8 Millionen weltweit aber nur einen kleinen Teil der Schutzsuchenden: Ihnen stehen 38,2 Millionen Binnenvertriebene gegenüber, also Personen, die innerhalb ihres Herkunftslandes vertrieben wurden, sowie 19,5 Millionen Flüchtlinge, die zumeist in Nachbarstaaten Zuflucht fanden (UNHCR 2015c: 2). Diese Schutzbedürftigen bilden eine heterogene Gruppe, nicht nur in Bezug auf den Aufenthaltsort bzw. den aufenthaltsrechtlichen Status, sondern auch im Hinblick auf den spezifischen Schutzbedarf, den Zugang zu Ressourcen, die Situation der Unterbringung oder die Dauer der Vertreibung. Auf diese vielfältigen Situationen und Bedürfnisse können politische Entscheidungsträger in Deutschland, Europa und anderen Industriestaaten mit unterschiedlichen flüchtlingspolitischen Instrumenten reagieren.

In der Diskussion um die Aufnahme von Flüchtlingen steht in Deutschland zumeist das Asylverfahren im Vordergrund. Denn auf diesem Weg kommen mit Abstand die meisten Schutzsuchenden nach Europa, während organisierte Aufnahmeprogramme nur begrenzt eingesetzt werden. Diese Zentralstellung im öffentlichen Bewusstsein sollte aber nicht den Blick darauf verstellen, dass das Asylverfahren nur eines von mehreren flüchtlingspolitischen Instrumenten

7 Die tatsächliche Zahl der zu diesem Zeitpunkt eingereisten Flüchtlinge dürfte noch etwas höher liegen, da selbst einreisende Flüchtlinge die zuständigen Ausländerbehörden häufig mit Verzögerung kontaktieren.

8 Die Analyse basiert neben der Auswertung von Dokumenten und Daten auf Hintergrundgesprächen mit beteiligten Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Solche Gespräche wurden geführt mit Vertretern von UNHCR, Pro Asyl, Caritas, den Ausländerbehörden zweier Großstädte, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), dem Bundesministerium des Innern (BMI) und dem Innenministerium eines Bundeslands sowie mit Mitarbeitern zweier Bundestagsabgeordneter, des Auswärtigen Amtes und der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

ist. Im Wesentlichen gibt es drei flüchtlingspolitische Handlungsoptionen: humanitäre Hilfe in der Region (s. Kap. 2.1), Aufnahme über das Asylverfahren (s. Kap. 2.2) und kollektive Aufnahmeprogramme (s. Kap. 2.3). Eine vierte Option ist schließlich, Personen mit Schutzbedarf über andere Migrationskanäle aufzunehmen (s. Info-Box 2).⁹

2.1 Humanitäre Hilfe in der Krisenregion: möglichst viele Menschen unterstützen

Nach Ausbruch eines Konflikts ist das Mittel der Wahl in der Regel, Flüchtlinge in der Krisenregion selbst zu schützen.¹⁰ Neben inländischen Zufluchtsmöglichkeiten suchen viele zunächst Schutz in den Nachbarstaaten, vorausgesetzt, dass diese ihre Grenzen offen halten. Viele Flüchtlinge verfügen nicht über die erforderlichen finanziellen Ressourcen oder sozialen Netzwerke, um in weiter entfernte Industriestaaten zu wandern; ferner haben die meisten zunächst den Wunsch, nach Ende des fluchtauslösenden Konflikts schnell in die Heimat zurückzukehren.

Westliche Staaten und Nichtregierungsorganisationen können Hilfe leisten, indem sie internationale Organisationen finanziell unterstützen oder sie mit eigenem Personal unmittelbar logistisch unterstützen. Die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen in der Region ist in der Regel kostengünstiger als in westlichen Zielstaaten; so können bei gleichem Mitteleinsatz deutlich mehr Personen von der Unterstützung profitieren.¹¹ Mit Regionalen Schutzprogrammen verfügt die Europäische Union seit 2007 über ein gemeinsames Instrument, um die Schutzsituation und die Aufnahmebedingungen in Krisenregionen für Flüchtlinge und Erstaufnahmegesellschaften zu verbessern. Als Reaktion auf die Syrienkrise wurde im Jahr 2014 auch ein Regionales Entwicklungs- und Schutzprogramm für den Mittleren Osten eingerichtet, um sowohl die Bevölkerungen Jordaniens, des Libanon und des Irak als auch die Flüchtlinge in diesen Ländern zu unterstützen. Zu den wichtigsten Maßnahmen neben der Grundversorgung zählen Arbeits- und Ausbildungsförderung,

der Ausbau der Wasser- und Energieversorgung sowie Fortbildungen für Mitarbeiter von Organisationen, die mit Flüchtlingen arbeiten (Europäische Kommission 2013; Papadopoulou 2015).

2.2 Asylverfahren: wichtigster Zugangsweg, aber kaum steuerbar

Für das Asylverfahren, den wichtigsten Kanal des Flüchtlingsschutzes in Deutschland, gilt das Territorialitätsprinzip: Ein Schutzsuchender kann nur im Inland Asyl beantragen. Den meisten Flüchtlingen aus Krisenregionen stehen jedoch keine legalen Einreisewege offen.¹² Die meisten Drittstaatsangehörigen benötigen für die Einreise ein Visum; das gilt auch für Bürger von Krisenstaaten wie Syrien, Irak, Eritrea oder Afghanistan. Eine Visumerteilung scheitert aber an fehlenden Dokumenten oder finanziellen Ressourcen und daran, dass die Auslandsvertretungen davon ausgehen, dass die Antragsteller nicht zurückkehren wollen (Long 2015; s. Info-Box 2). Das führt dazu, dass sich nahezu alle Schutzsuchenden ohne gültiges Visum auf den hochriskanten Weg nach Europa machen. Die EU-Außengrenzen wurden in den vergangenen Jahren immer stärker gegen irreguläre Einreisen gesichert (UNHCR 2014c), doch davon lassen sich viele Flüchtlinge – mangels Alternativen – nicht abschrecken (Brian/Laczko 2014; Fargues/Bonfanti 2014). Im Jahr 2014 etwa wurden an den EU-Außengrenzen 283.532 irreguläre Einreisen registriert, davon 220.194 an Seegrenzen. Bei vielen dieser Menschen handelte es sich um Schutzsuchende (Frontex 2015: 57). Insgesamt wurden 2014 in den Staaten der Europäischen Union 570.820 Asylerstanträge gestellt (UNHCR 2015d: 20). Im gleichen Zeitraum wurden 3.279 Todesfälle von Flüchtlingen registriert, die bei dem Versuch starben, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen (IOM 2015). Die Dunkelziffer dürfte noch deutlich höher liegen. Im Jahr 2015 ist sowohl die Zahl der Zuzüge über das Mittelmeer als auch die der Asylanträge in der EU deutlich angestiegen. Die Zahl der Todesfälle lag bis Mitte September bei rund 2.900.¹³

9 Hier werden nur Instrumente betrachtet, die direkt auf bereits vorhandene Flüchtlingsbewegungen angewandt werden können. Ausgeklammert werden somit längerfristige und präventive Strategien der Sicherheits- und Entwicklungspolitik, die Fluchtbewegungen verhindern bzw. Rückkehrperspektiven schaffen können (Angenendt 2014).

10 Humanitäre und logistische Unterstützung kann auch in Transitstaaten geleistet werden.

11 Das Deutsche Rote Kreuz kann in der Syrienkrise nach eigenen Angaben mit 99 Euro eine fünfköpfige Familie drei Monate mit Nahrung versorgen. In Deutschland beläuft sich der Regelbedarf in der Grundsicherung auf ein Vielfaches.

12 Die Einreise an sich ist illegal, aber im Fall eines anerkannten Schutzbedarfs nach § 95 AufenthG i. V. m. Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht strafbar.

13 Ständig aktualisierte Zahlen zu den Zuzügen und den Todesfällen finden sich unter <http://missingmigrants.iom.int/>.

Zugangsbarrieren schließen besonders vulnerable Flüchtlinge aus

Mangels legaler Zugangswege können die meisten Schutzsuchenden aus nichteuropäischen Staaten nur mithilfe von Schleppern einreisen (Scholz 2013: 113–125). Dabei bilden die irregulären Routen nach Europa für einen großen Teil der Flüchtlinge eine Zugangsbarriere, denn sie wirken in mehrfacher Weise selektiv: Zum einen ist die illegale Einreise nach Europa mit hohen Kosten verbunden,¹⁴ zum anderen ist sie oftmals gefährlich, langwierig und physisch belastend. Dieser Zugangsweg ist somit allen Personengruppen versperrt, die nicht über die entsprechenden Voraussetzungen verfügen (vor allem Kinder, Ältere, Kranke und Traumatisierte sowie Personen mit geringer Risikobereitschaft oder geringen finanziellen Ressourcen).¹⁵ Besonders verletzte und schutzbedürftige Personen sind daher im Asylverfahren unterrepräsentiert (UNHCR 2011). Dies kann nur zum Teil über den Familiennachzug ausgeglichen werden, wenn eine schutzberechtigte Person Familienmitglieder legal nachholen kann.

Steuerungsmöglichkeiten sind begrenzt

Für die Zielstaaten sind die Steuerungsmöglichkeiten im Asylverfahren u. a. durch Völkerrecht und europäisches Recht stark eingeschränkt (SVR 2014: 79–83). Alle EU-Staaten haben die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet und sich damit verpflichtet, Schutzsuchende nicht in Staaten zurückzuweisen, in denen ihnen Verfolgung droht (sog. Non-Refoulement-Prinzip, Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention). Zudem gilt in Europa die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die es verbietet, Menschen in Staaten zurückzuweisen, in denen ihnen Folter oder unmenschliche Behandlung droht (Art. 3).¹⁶ Darüber hinaus setzen mehrere europäische Richtlinien Mindeststandards für die Durchführung von Asylverfahren (Asylverfahrensrichtlinie, RL 2013/32/EU), für die Rechte, die Schutzsuchenden zu

gewährt sind (Qualifikationsrichtlinie, RL 2011/95/EU), sowie für die Unterbringung und Versorgung (Aufnahmerichtlinie, RL 2013/33/EU). Hinzu kommt, dass weitere Faktoren, nach denen Schutzsuchende einen Zielstaat wählen – soziale Netzwerke, wirtschaftliches Entwicklungsniveau, Beschäftigungsmöglichkeiten, Niveau der Sozialleistungen (jeweils in Relation zu anderen potenziellen Zielstaaten) –, von den Staaten nicht oder kaum zu beeinflussen sind (Scholz 2013; Brekke/Aarset 2009; Nordlund/Pelling 2012; Neumayer 2004; Barthel/Neumayer 2014). Die Staaten stehen also vor der Herausforderung, dass sie auf Flüchtlingswellen, die sie nur bedingt vorhersehen und kaum beeinflussen können, zügig reagieren müssen.¹⁷

In der Europäischen Union sind die Möglichkeiten für Asylbewerber, ihr Zielland auszuwählen, durch die sog. Dublin-Verordnung eingeschränkt. Gemäß dieser Verordnung muss das Asylverfahren in den meisten Fällen in jenem Land durchgeführt werden, das die Flüchtlinge als erstes betreten haben. In der Praxis funktioniert das Dublin-System jedoch nur eingeschränkt, da viele Flüchtlinge in den Außenstaaten der EU nicht registriert werden und in westliche und nördliche EU-Staaten weiterziehen, um dort einen Asylantrag zu stellen. Das Zusammenwirken von Dublin-System und Zielstaatsentscheidungen von Flüchtlingen führt zu einer äußerst ungleichen Verteilung von Asylbewerbern auf die einzelnen EU-Staaten. Vor diesem Hintergrund gibt es seit Jahren eine politische und wissenschaftliche Debatte darüber, wie eine ausgewogenere Verteilung erreicht werden kann (SVR 2015: 67–80; SVR-Forschungsbereich 2013).

Eine weitere Steuerungsmöglichkeit für Staaten besteht allerdings darin, beschleunigte Asylverfahren einzusetzen. In Deutschland werden diese zum einen bei Anträgen aus sog. sicheren Herkunftsstaaten (§ 29a AsylVfG) angewendet, zum anderen in Fällen, wo ein Schutzanspruch in der Regel nicht besteht, wie seit Anfang Februar bei Asylanträgen von Kosovaren

14 Ein gefälschtes Visum und ein Flugticket beispielsweise aus der Türkei kosten etwa 10.000 Euro. Die Überquerung des Mittelmeers kostet je nach Route bis zu einigen Tausend Euro pro Person (Achilli 2015b; Becker 2015b: 10).

15 Im Jahr 2013 waren rund die Hälfte aller Flüchtlinge weltweit Frauen und rund die Hälfte unter 18 Jahre alt (UNHCR 2014a: 35–36). Demgegenüber sind Asylbewerber in Deutschland und der EU zu zwei Drittel männlich. Fast die Hälfte aller Asylbewerber in Deutschland waren 2014 Männer im Alter von 18–49 Jahren (46,4 % der Erstanträge, BAMF 2015d: 20, eigene Berechnung). Dabei gibt es zwischen den Herkunftsländern bedeutsame Unterschiede, die u. a. auf die spezifischen möglichen Zugangswege zurückzuführen sind (SVR-Forschungsbereich 2015b).

16 In seinem wegweisenden Urteil vom 23.02.2012 (Hirsi Jamaa u. a./Italien) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entschieden, dass die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in der das Non-Refoulement-Prinzip ebenfalls verankert ist, auch extraterritorial gilt, und zwar dann, wenn Schiffe unter der Flagge eines EMRK-Unterzeichnerstaats in internationalen Gewässern Flüchtlinge aufgreifen.

17 Daher kommt es bei der Bereitstellung hinreichender Kapazitäten im Asylsystem immer wieder zu Engpässen, insbesondere bei der Bearbeitung von Anträgen und der Unterbringung. Gleichzeitig kommen Staaten in Versuchung, sich durch nachgelagerte Maßnahmen für Schutzsuchende ‚unattraktiv‘ zu machen, etwa durch provisorische Unterbringungen, die Absenkung sozialer Leistungen für Asylbewerber oder die Verhängung von Arbeitsverboten.

Info-Box 1 Deutschlands Erfahrung mit Aufnahmeprogrammen

Deutschland hat in der Vergangenheit anlässlich von Flüchtlingskrisen immer wieder ergänzend zum individuellen Asylverfahren Ad-hoc-Aufnahmeaktionen durchgeführt. Dabei gestaltete sich die Aufnahme sehr unterschiedlich, sowohl in Bezug auf die Rechtsgrundlage als auch auf die Art der Einreise, die Zahl der Flüchtlinge und die Aufenthaltsdauer (s. Tab. 4 im Anhang). Bereits 1956 nahm die Bundesrepublik rund 13.000 Ungarn auf, die nach der Niederschlagung des Aufstands in ihrem Land geflohen waren. Sie sollten zunächst für drei Jahre bleiben, doch viele blieben dauerhaft (Kreienbrink 2013; Poutrus 2014). Ab 1979 nahm Deutschland rund 35.000 vietnamesische Boatpeople dauerhaft auf. In der bisher umfangreichsten Aktion wurden ab 1992 rund 350.000 bosnische Flüchtlinge überwiegend temporär aufgenommen. Seit 2009 nimmt Deutschland regelmäßig Flüchtlingskontingente auf: In den Jahren 2009 und 2010 wurden insgesamt 2.500 irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien dauerhaft aufgenommen. Seit 2012 verfügt Deutschland über ein regelmäßiges Resettlement-Programm, in dessen Rahmen in einer Pilotphase von 2012 bis 2014 jährlich 300 Flüchtlinge dauerhaft aufgenommen wurden. Das Programm wird seit 2015 unbefristet fortgeführt und das Kontingent wurde auf 500 Plätze erhöht. Auf EU-Ebene existiert formal seit 2012 ein gemeinsames Resettlement-Programm. Es ist jedoch rein freiwilliger Natur – wobei eine finanzielle Unterstützung aus EU-Mitteln vorgesehen ist – und hat bisher nur zu einer sehr geringen Aufnahme geführt (Papadopoulou 2015: 7). Im Juli 2015 hat sich der EU-Innenministerrat darauf geeinigt, in den nächsten beiden Jahren insgesamt rund 20.000 Flüchtlinge neu anzusiedeln. Auf Deutschland entfallen davon rund 1.600 Flüchtlinge (Council of the European Union 2015).

(BAMF 2015b).¹⁸ Beschleunigte Verfahren können aber umgekehrt auch bei Flüchtlingsgruppen eingesetzt werden, deren Schutzanspruch als so gut wie sicher gelten kann (s. Info-Box 3; BAMF 2015c).

rauf ab, einer Gruppe von Flüchtlingen in akuten Krisensituationen schnell Zuflucht zu gewähren. Solche Programme wurden in Deutschland in der Vergangenheit schon mehrfach eingesetzt (Info-Box 1).

2.3 Kollektive Aufnahmeprogramme: der flüchtlingspolitische Königsweg?

Eine alternative flüchtlingspolitische Handlungsoption besteht in der Einrichtung organisierter Aufnahmeprogramme. Diese können vielfältig ausgestaltet sein. Gemeinsam ist ihnen, dass eine vorab definierte Gruppe von Schutzbedürftigen auf legalem Weg einreisen und vorübergehend (Humanitäre Aufnahmeprogramme, HAP) oder dauerhaft (Resettlement) im Aufnahmestaat bleiben kann.¹⁹ Beim Resettlement nehmen Industriestaaten Flüchtlinge aus Erstzufluchtsstaaten direkt auf, die dort keine Integrationsperspektive haben, auf absehbare Zeit aber auch nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können (Trosien 2011; Bokshi 2013). Temporäre Aufnahmeprogramme zielen vor allem da-

Politischer Gestaltungsspielraum

Im Vergleich zum Asylverfahren haben die Staaten bei Aufnahmeprogrammen deutlich größere Steuerungsmöglichkeiten. Europarechtliche Vorgaben wie die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen (RL 2001/55/EG)²⁰ oder das Europäische Resettlement-Programm sind bislang nicht verpflichtend (SVR 2015). Im deutschen Aufenthaltsgesetz gibt es mehrere Rechtsgrundlagen für die Aufnahme schutzbedürftiger Personen aus dem Ausland. Die zentralen Regelungen finden sich in § 23 AufenthG.²¹

§ 23 Abs. 1 AufenthG ermöglicht den Bundesländern, „aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland [...] Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis“ zu

18 Auch in beschleunigten Verfahren wird der Schutzanspruch grundsätzlich individuell geprüft.

19 Innerhalb der EU gibt es eine dritte rechtliche Form: Bei der sog. Relocation werden Asylbewerber oder anerkannte Flüchtlinge zwischen EU-Staaten umverteilt.

20 Diese Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen (sog. Massenzustromsrichtlinie), die bislang noch nicht zur Anwendung gekommen ist, wurde im deutschen Recht mit § 24 AufenthG („Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz im Falle einer EU-weit koordinierten Aufnahmeaktion“) umgesetzt.

21 Mit § 22 AufenthG ist es zudem möglich, aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland Einzelpersonen aufzunehmen. Die Aufnahme ist bisher quantitativ gering, zeigt aber eine steigende Tendenz.

erteilen. Um eine länderübergreifende Einheitlichkeit sicherzustellen, muss das Bundesministerium des Innern (BMI) dem zustimmen. Angewendet wurde diese Regelung bisher bei sog. Bleiberechtsregelungen für Ausländer ohne gesicherten Aufenthaltsstatus, die schon seit längerem in Deutschland leben.

Mit § 23 Abs. 2 AufenthG kann das BMI „zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ nach Rücksprache mit den Bundesländern anordnen, dass bestimmten Ausländern die Aufnahme zugesagt wird. Den betreffenden Ausländern kann dann entweder eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Diese Rechtsgrundlage wurde in der Vergangenheit sowohl bei der Aufnahme jüdischer Kontingentflüchtlinge aus der ehemaligen Sowjetunion als auch beim Resettlement angewendet (s. Tab. 4 im Anhang).

Mit der Einführung von § 23 Abs. 4 AufenthG wurde im Juli 2015 eine eigene Rechtsgrundlage etabliert, um im Fall von Resettlement Flüchtlinge dauerhaft aufzunehmen. Danach kann das BMI im Rahmen der Neuansiedlung von Schutzsuchenden nach Rücksprache mit den Bundesländern anordnen, dass ausgewählten Schutzsuchenden die Aufnahme zugesagt wird.

Die konkrete Ausgestaltung von Aufnahmeprogrammen ist auch im nationalen Recht wenig vorkonstruiert (Hailbronner 2014: 193–198; Stiegler 2008: 290–292; Parusel 2010: 26–28). Politische Entscheidungsträger können durch Weisungen oder Erlasse regeln, welche Personengruppen sie in welchem Umfang aufnehmen. Auch bei der Ausgestaltung der Aufnahmebedingungen gibt es großen Steuerungsspielraum, etwa im Hinblick auf die Aufenthaltsdauer, den Zugang zu Integrationsmaßnahmen oder das Verlangen einer Erklärung, mit der sich zumeist Angehörige der aufgenommenen Flüchtlinge verpflichten, die Kosten für deren Versorgung zu übernehmen. Aus der Sicht der Aufnahmestaaten haben solche Programme den Vorteil, dass die Aufnahme besser planbar ist, etwa im Hinblick auf die Unterbringung, da besser eingeschätzt werden kann, wie viele Personen zu welchem Zeitpunkt einreisen werden.

Auch für die Flüchtlinge hat die organisierte Aufnahme gegenüber einem Verbleib in der Krisenregion und dem Asylverfahren eine Reihe von Vorteilen. So

können jene, die davon unmittelbar profitieren, sicher und legal ins Aufnahmeland einreisen und dort im Vergleich zur Krisenregion hohe Versorgungsstandards in Anspruch nehmen. Zudem müssen sie etwaige vorhandene Ressourcen nicht an Schlepper zahlen, sondern können sie im Zielland für ihren Lebensunterhalt und den Aufbau einer neuen Existenz nutzen.

Die direkte Aufnahme von Kontingenten aus dem Ausland kann sich auch für die in der Region verbleibenden Flüchtlinge positiv auswirken, etwa in der Weise, dass den Erstaufnahmestaaten dadurch mehr Ressourcen pro verbliebenem Flüchtling zur Verfügung stehen. Zudem steigt dadurch die Wahrscheinlichkeit, dass Nachbarstaaten die Grenzen offen halten, so dass weitere Flüchtlinge aus dem Krisenstaat fliehen können. Schließlich können aufgenommene Flüchtlinge in der Krisenregion verbliebene Familienangehörige mit Rücküberweisungen unterstützen, da sie unmittelbar arbeiten können (Trosien 2011; UNHCR 2011; Kleist 2014).

Allerdings übersteigt der Bedarf an Schutz das bereitgestellte Angebot an Aufnahmeplätzen regelmäßig um ein Vielfaches. Die Folge sind rigide Auswahlentscheidungen.²² Kriterien dafür lassen sich aus den gesetzlichen Vorgaben im Aufenthaltsrecht nicht unmittelbar ableiten. Die Staaten greifen hier auf unterschiedliche Merkmale zurück. So hat das UNHCR Kriterien definiert, die dem „besonderen Schutzbedarf“ bzw. der Vulnerabilität von Flüchtlingen Rechnung tragen. Darunter fallen etwa Folteropfer und Traumatisierte, kranke Personen, die im Erstzufluchtsstaat nicht angemessen versorgt werden können, alleinstehende oder alleinerziehende Frauen, minderjährige oder ältere Flüchtlinge (UNHCR 2008: 3; UNHCR 2011: 173–241). Viele Aufnahmeländer – darunter auch Deutschland – ergänzen dies durch das Kriterium der ‚Integrationsfähigkeit‘ der Flüchtlinge, die sie etwa an familiären Bindungen im Zielland, Schul- und Berufsausbildung, vorhandener Berufserfahrung, Sprachkenntnissen, Religionszugehörigkeit oder geringem Alter messen (UNHCR 2014b; Bokshi 2013). Diese Kriterien können einander durchaus widersprechen; sie spiegeln die potenziell unterschiedlichen Interessen von UNHCR (Schutz der am stärksten Bedürftigen) und Aufnahmestaaten (möglichst geringe Aufnahmekosten) wider.

22 Flüchtlingsorganisationen und Vertreter von Oppositionsparteien fordern immer wieder, Flüchtlingen humanitäre Visa zu erteilen, damit sie nach der Einreise einen Asylantrag stellen können (Fargues 2014: 4; Hein/de Donato 2012; BT-Drs. 18/4838; BT-Plenarprotokoll 18/103). Dabei wird übersehen, dass gerade bei Krisen, die zu hohen Flüchtlingszahlen führen, auch dieses Instrument mit einem Auswahlverfahren kombiniert werden müsste. So betrachtet wäre das Erteilen humanitärer Visa kein alternativer Aufnahmeweg, sondern ebenfalls ein organisiertes Aufnahmeprogramm. Mit der von einigen geforderten Gewährung einer visumfreien Einreise (BT-Drs. 18/4838) würde hingegen jeglicher Steuerungs- oder Kontrollanspruch aufgegeben.

Info-Box 2 Zuzug über Kanäle nicht humanitärer Migration

In akuten Krisen kommen Flüchtlinge auch über die allgemeinen Migrationskanäle, also als Besucher/Touristen, Studierende oder Arbeitsmigranten oder über den Familiennachzug. Auch hier spielen bereits vorhandene soziale Netzwerke eine wichtige Rolle. Das Phänomen ist aber quantitativ begrenzt, da nur wenige Flüchtlinge die Voraussetzungen erfüllen, um im regulären Verfahren ein Visum erteilt zu bekommen (s. Kap. 2.2).

Im Fall der Syrienkrise wurden von 2011 bis zum 31. Juli 2013, also bis zur Einrichtung der Aufnahmeprogramme, rund 22.000 Visa an syrische Staatsbürger vergeben, ganz überwiegend von Auslandsvertretungen in der Krisenregion. Dabei handelte es sich größtenteils um kurzzeitige Schengen-Visa, nur ein kleinerer Teil waren langfristige, an einen bestimmten Zweck gebundene nationale Visa (eigene Berechnung auf der Grundlage von BT-Drs. 17/14803; 17/8823; 17/12331). Dass auch über andere Migrationskanäle Syrer nach Deutschland gekommen sind, spiegelt sich in der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck der Erwerbstätigkeit (2011–2014: 548), der Bildung/Ausbildung (2.743) oder der Familienzusammenführung wider (5.147, eigene Berechnung auf der Basis von BAMF 2015a: 29; BAMF 2015e: 78; BAMF 2014: 30; BAMF 2013: 35).

Im Bereich der Arbeitsmigration ist die im September 2013 eingeführte Möglichkeit für Akademiker, nach § 18c AufenthG ein Visum für bis zu sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche zu erhalten, eine vergleichsweise niedrigschwellige Zugangsmöglichkeit, da hier das Visum auch ohne bereits vorliegenden Arbeitsvertrag erteilt werden kann. Ein großer Teil der insgesamt 1.116 Visa, die 2014 erteilt wurden (2013: 475), wurde nach § 18c AufenthG von den Auslandsvertretungen in Beirut (2014: 268; 2013: 43) und Kairo (2014: 160; 2013: 49) vergeben. Daraus lässt sich schließen, dass dieser Zuwanderungskanal bereits aktiv von Personen genutzt wird, deren primäres Wanderungsmotiv Flucht ist (Auswärtiges Amt 2015a; 2014). In den anderen Auslandsvertretungen der Anrainerstaaten Syriens, in denen sich viele Flüchtlinge aufhalten, waren die Zahlen hingegen sehr niedrig: In Amman waren es 2014 6 Personen (2013: 16), in der Türkei 8 (2013: 4) und in Erbil gar keine (2013: 0).

3. Die Aufnahme syrischer Flüchtlinge in Deutschland

Ende April 2011 verständigten sich die Bundesländer angesichts der zunehmenden Verfolgung und Gewalt in Syrien informell darauf, Flüchtlinge nicht dorthin abzuschicken; ein formaler Abschiebestopp wurde im März 2012 von der Innenministerkonferenz beschlossen. Im Februar 2012 war der Familiennachzug etwas erleichtert worden, indem bei nachziehenden Angehörigen von der Passpflicht abgesehen wurde, wenn sie ihre Identität in anderer Weise glaubhaft machen konnten. Weiter erleichtert wurde die Einreise für Syrer Mitte Oktober 2012, als das Auswärtige Amt die Botschaften in Beirut, Amman, Kairo und Ankara sowie die Generalkonsulate Istanbul und Izmir²³ anwies, Flüchtlingen aus Syrien mit Ehegatten in Deutschland ein Visum zum vorübergehenden Aufenthalt in Deutschland zum Zweck des Spracherwerbs gemäß § 16 Abs. 5 AufenthG zu erteilen.²⁴

Am 22. März 2013 erteilte das BMI sein Einvernehmen mit den Ländererlassen zur Verlängerung von

Aufenthaltstiteln für in Deutschland lebende syrische Studierende und deren Ehegatten und minderjährige Kinder. Wenn syrische Studierende mit einem Aufenthaltstitel gemäß § 16 Abs. 1 AufenthG (zum Zweck des Studiums) die Voraussetzungen für eine Verlängerung nicht mehr erfüllen, weil die finanzielle Unterstützung durch den syrischen Staat oder ihre Familien ausbleibt und sie dadurch ihren Lebensunterhalt nicht mehr selbst finanzieren können, kann ihnen nun eine humanitäre Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG erteilt werden.

Nach einem Aufruf des UNHCR von Januar 2013 nahm die Bundesrepublik 2014 im Rahmen des Resettlement-Programms 200 nichtsyrische Flüchtlinge aus Syrien auf (BAMF 2015a: 88). Eine kleinere Zahl syrischer Flüchtlinge wurde auf der Basis von § 22 AufenthG aufgenommen (BT-Drs. 17/12331). Auch im regulären Visumverfahren kamen schon vor Einrichtung der Aufnahmeprogramme mehrere Tausend Syrer nach Deutschland (Info-Box 2). Der wichtigste Zugangsweg ist das Asylverfahren (Info-Box 3).

23 Die deutsche Botschaft in Damaskus ist seit Dezember 2011 für den Besucherverkehr geschlossen; Visa müssen daher in den Nachbarstaaten beantragt werden.

24 Dies ging darauf zurück, dass die einfachen Sprachkenntnisse, die sonst bei der Einreise zum Ehegattennachzug gefordert werden, angesichts des Bürgerkriegs nicht mehr verlangt werden konnten (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 30.03.2010, Az.: 1 C 8.09).

Info-Box 3 Syrische Staatsangehörige im Asylverfahren

Zahlenmäßig kommen die meisten Syrer über das Asylverfahren nach Deutschland. Von 2011 bis August 2015 haben mehr als 110.000 Syrer in Deutschland einen Asylerstantrag gestellt. Im Laufe des Konflikts ist die Zahl der Anträge deutlich gestiegen (2011: ca. 2.600; 2012: ca. 6.200; 2013: ca. 11.900; 2014: ca. 39.000; 2015 bis einschl. August: ca. 53.000). Die tatsächliche Zahl syrischer Asylsuchender liegt noch höher, da die Registrierung der Asylanträge aufgrund des hohen Zuzugs erst mit einiger Verzögerung erfolgt ist. Die Schutzquoten sind hier sehr hoch, wobei sich die Anerkennungspraxis im Laufe der Zeit gewandelt hat. Die Gesamtschutzquote (GSQ), die sich aus der Summe aller erteilten Schutzberechtigungen (§ 25 Abs. 1–3 AufenthG) im Verhältnis zur Gesamtzahl der Anträge auf internationalen Schutz ergibt, betrug 2011 für Syrer in Deutschland noch 41,1 Prozent; seit 2012 werden nahezu alle Syrer anerkannt (GSQ 2012: 95,7 %; 2013: 94,3 %; 2014: 89,4 %) (BAMF 2014; 2015a; 2015e). Die bereinigte GSQ – bei der Dublin-Fälle und sonstige formale Verfahrenserledigungen herausgerechnet werden – beträgt knapp 99 Prozent. Im Verlauf des Konflikts hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) seine Entscheidungspraxis geändert: Ab Februar 2012 ging es auch bei Personen, denen nicht wegen eigener politischer Aktivitäten Verfolgung droht, „grundsätzlich von einer ernsthaften individuellen Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines bewaffneten Konflikts“ aus und erkannte regelmäßig zumindest subsidiären Schutz zu. Seit August 2014 wird in der Regel Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 25 Abs. 2 S. 1) zuerkannt (BAMF 2015a: 82). Seit Mitte November 2014 nutzt das BAMF bundesweit die Möglichkeit, bei Antragstellern aus Syrien ohne mündliche Anhörung den Flüchtlingsstatus zuzuerkennen (BAMF 2015c). Dies hat die Asylverfahren von Syrern spürbar beschleunigt. Zudem werden syrische Staatsbürger seit August 2015 nicht mehr im Rahmen des Dublin-Verfahrens in andere Staaten überstellt (BAMF-Referat 411, Az.: 411 – 93605/Syrien/2015).

Fast alle syrischen Asylantragsteller erhalten Flüchtlingsschutz gemäß GFK; dadurch haben sie gemäß § 29 Abs. 2 AufenthG das Recht auf erleichterten Familiennachzug innerhalb von drei Monaten nach der Anerkennung. Deshalb ist damit zu rechnen, dass ab 2015 eine große Zahl von Familienangehörigen zuzieht. Das BAMF geht von rund 200.000 Personen aus (Reuter 2015).

3.1 Erstes Bundesprogramm

In den ersten Monaten nach Ausbruch des Konflikts erklärte die Bundesregierung zunächst die humanitäre Unterstützung der Flüchtlinge in den Nachbarstaaten Syriens zur Priorität (BMI 2012). Deutschland leistete umfangreiche finanzielle Hilfe und entsandte u. a. Mitarbeiter des Technischen Hilfswerks, um beim Aufbau von Flüchtlingslagern in der Region zu helfen (BT-Drs. 17/12331; 17/12311). Angesichts steigender Flüchtlingszahlen und der sich verschlechternden Versorgungslage in Syriens Anrainerstaaten plädierten dann im Laufe des Jahres 2012 Bundestagsabgeordnete, Kirchen, zivilgesellschaftliche Organisationen, das UNHCR und die syrische Community²⁵ dafür, syrische Flüchtlinge in Deutschland aufzunehmen (Jungholt 2012; Wöhrle 2012; Pro Asyl 2012). Am 20. März 2013 kündigte das BMI dann die Aufnahme von 5.000 be-

sonders schutzbedürftigen syrischen Flüchtlingen an. Da eine gemeinsame Aufnahmeaktion der Europäischen Union trotz entsprechender Bemühungen nicht zustande kam, entschied sich die Bundesregierung „im Vorgriff auf eine erwartete gesamteuropäische Hilfsmaßnahme“ (BMI 2013) für einen nationalen Alleingang.²⁶ Zur Vorbereitung der Aufnahme reiste eine Delegation mit Vertretern des BMI, des Auswärtigen Amts, des UNHCR, des BAMF und der Bundesländer in den Libanon und nach Jordanien. Die jordanische Regierung wollte eine Aufnahme aus ihrem Land nicht ermöglichen, da sie einen Pull-Effekt befürchtete, doch die libanesische Regierung war bereit zu kooperieren. Eine zwischen dem BMI und den Bundesländern abgestimmte Aufnahmeanordnung wurde am 30. Mai 2013 erlassen. Rechtsgrundlage für die Aufnahme ist § 23 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 24 AufenthG. Die aufgenommenen Flüchtlinge erhielten eine Aufenthaltserlaubnis für

25 In absoluten Zahlen war die syrische Community in der Bundesrepublik bei Ausbruch des Bürgerkriegs nicht sehr groß. Ende 2010 waren im Ausländerzentralregister 30.133 Syrer registriert. Im Mai 2011 umfasste die syrische Community inklusive der Deutschen mit syrischem Migrationshintergrund laut Zensus rund 72.000 Personen (Statistisches Bundesamt 2015a; 2015b). Europaweit war dies allerdings die mit Abstand größte syrische Diaspora-Gemeinschaft (Eurostat-Datenbank: Population on 1 January by five year age group, sex and citizenship [migr_pop1ctz], 16.06.2015).

26 Auch nach Einrichtung des ersten Bundesprogramms bemühte sich die Bundesregierung gemeinsam mit dem UNHCR immer wieder um eine europaweit koordinierte Aufnahmeaktion.

zwei Jahre, die für die Dauer des Konflikts verlängert werden kann, sie konnten sofort arbeiten und erhielten umfangreiche soziale Rechte. Den Flüchtlingsstatus gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 3 Abs. 1 AsylVfG), der ihnen noch weiter gehende Rechte eingeräumt hätte, erhielten sie jedoch nicht (s. Kap. 3.4).

Aufnahmekriterien

In der Aufnahmeanordnung wurden Kriterien für die Aufnahme festgeschrieben: Aufgenommen werden konnten syrische Staatsbürger und deren Angehörige, die sich im Libanon, in Jordanien oder in Syrien aufhielten und mindestens eines der folgenden Kriterien erfüllten: 1) besonderer Schutzbedarf (humanitäre Kriterien), 2) Bezüge zu Deutschland, 3) die Fähigkeit, nach Ende des Konflikts einen besonderen Beitrag zum Wiederaufbau des Landes zu leisten (Tab. 1 gibt einen detaillierteren Überblick für alle Programme). Eine Gewichtung oder Rangfolge dieser Auswahlkriterien wurde nicht festgelegt.

Im Hinblick auf das Kriterium „Bezüge zu Deutschland“ sollten vorrangig Personen aufgenommen werden, für die eine in Deutschland lebende Person sich gemäß § 68 AufenthG verpflichtete oder sich zumindest bereit erklärte, einen nicht weiter spezifizierten Beitrag zu Unterbringung und Sicherung des Lebensunterhalts zu leisten. Es sollten nur komplette (Kern-) Familien aufgenommen werden. Für Schwerstkranken wurde eine Höchstgrenze (bis zu 3 %) festgelegt.

Entwicklung des Aufnahmeverfahrens

Gegenüber dem bereits etablierten Resettlement-Verfahren, das auf einen dauerhaften Aufenthalt abzielt und bei dem die Staaten aufwändige und dadurch langwierige Auswahlverfahren durchführen, wurde bei den Syrienprogrammen ein vereinfachtes und beschleunigtes Auswahlverfahren angewendet: Das BAMF entschied ausschließlich anhand von Akten und verzichtete auf ein persönliches Interview. Die Vorauswahl der Kandidaten erfolgte zum einen durch das UNHCR und die Caritas im Libanon. Auf diesem Weg konnten Flüchtlinge ins Programm aufgenommen

werden, die sich bis zum 31. März 2013 bei den genannten Organisationen registriert hatten; die Stichtagsregelung sollte vermeiden, dass das Programm Flüchtlinge aus anderen Staaten in den Libanon zieht. Zum anderen schlugen auch die deutschen Auslandsvertretungen in der Krisenregion Flüchtlinge für das Programm vor. Dabei handelte es sich in der Regel um Personen, die dort zuvor bereits ein reguläres Visum beantragt, die Voraussetzungen für dessen Erteilung jedoch nicht erfüllt hatten.²⁷ Im ersten Bundesprogramm wurden dem BAMF rund 3.000 Flüchtlinge von UNHCR und Caritas und rund 2.000 von Auslandsvertretungen vorgeschlagen. Das BAMF prüfte anschließend, ob die Voraussetzungen der Aufnahmeanordnung erfüllt waren. Wenn dies der Fall war, sagte es die Aufnahme zu; auf dieser Basis kontaktierten das UNHCR, die Caritas oder die deutschen Auslandsvertretungen die betreffenden Flüchtlinge.

Zwei Wege nach Deutschland

Nach Erteilung der Aufnahmezusage war das Verfahren zweigeteilt: Flüchtlinge, die von den Auslandsvertretungen ausgewählt worden waren, konnten innerhalb von drei Monaten nach der Zusage selbständig nach Deutschland einreisen. Zuvor mussten sie ein Visumverfahren einschließlich einer Sicherheitsüberprüfung durchlaufen;²⁸ von der Passpflicht konnte dabei abgesehen werden. Nach der Einreise wurden sie von Angehörigen aufgenommen oder in Aufnahmeeinrichtungen untergebracht.

Die vom UNHCR oder von der Caritas ausgewählten Flüchtlinge reisten dagegen in einem organisierten Verfahren mit einem Charterflug ein. An diesem Verfahren waren viele Akteure beteiligt, entsprechend gab es viele kommunikative Schnittstellen.²⁹ Bei der operativen Umsetzung der Aufnahme griff die Bundesregierung auf die Internationale Organisation für Migration (IOM) als Partner zurück. Diese führte eine medizinische Voruntersuchung durch, organisierte Kurse zur kulturellen Erstorientierung, stellte die Fluglisten zusammen und übermittelte sie an die libanesischen Sicherheitsbehörden, damit diese eine

27 Ursprünglich war geplant, dass die Auslandsvertretungen nur in Einzelfällen Personen auswählen sollten. Zu dem Zeitpunkt, als die Aufnahmeanordnung erlassen wurde, erfasste das UNHCR aber bei der Registrierung der Flüchtlinge das Kriterium der sozialen Bezüge zu Deutschland noch nicht. Um dieses berücksichtigen zu können, wurde im Berliner UNHCR-Büro eine Stelle eingerichtet, wo in Deutschland lebende Angehörige syrischer Flüchtlinge ein entsprechendes Interesse registrieren lassen konnten. Auf der Basis dieser Interessenbekundungen sollten die jeweiligen Flüchtlinge im Libanon identifiziert werden. Dieser Prozess verlief jedoch sehr schleppend: Die Nachfrage war zwar groß – insgesamt wurden rund 3.500 Interessenbekundungen für mehr als 10.000 Personen registriert –, doch erfüllten nur 300 Fälle bzw. 800–1.000 Personen die Kriterien.

28 Von dieser Gruppe erhielten rund zwei Drittel ihr Visum in Beirut (Libanon); das übrige Drittel verteilte sich auf die Auslandsvertretungen in Amman, Ankara, Erbil, Izmir, Istanbul und Kairo (Auswärtiges Amt 2015b).

29 Das BAMF entsandte im Herbst 2013 zwei Mitarbeiter in den Libanon, um die Abstimmung zwischen den verschiedenen beteiligten Institutionen und der Nürnberger Zentrale zu koordinieren und die Flüchtlinge auf die Bundesländer zu verteilen.

Tab. 1 Übersicht über alle Bundes- und Länderprogramme

	1. Bundesprogramm (HAP-1)	2. Bundesprogramm (HAP-2)	3. Bundesprogramm (HAP-3)	Länderprogramme
Aufnahmeanordnung	30.05.2013	23.12.2013	18.07.2014	August bis November 2013
Kontingent	5.000 Personen	5.000 Personen	10.000 Personen	keine Obergrenze mit Ausnahme von Baden-Württemberg (1.000) und Saarland (62)
Personenkreis	Syrer und ihre Familienangehörigen	Syrer und ihre Familienangehörigen; im Einzelfall Staatenlose, die mindestens drei Jahre in Syrien gelebt haben		syrische Verwandte ersten und zweiten Grades mit Angehörigen in Deutschland, für die eine Verpflichtungserklärung abgegeben wurde; in Einzelfällen auch Staatenlose, die mindestens drei Jahre in Syrien gelebt haben
Aufenthaltsort der Antragsberechtigten	Syrien, Libanon, Jordanien, Irak, Türkei	Syrien, Libanon, Jordanien, Irak, Türkei, Ägypten	Syrien, Libanon, Jordanien, Irak, Türkei, Ägypten, Libyen	Syrien, Libanon, Jordanien, Irak, Türkei, Ägypten
Auswahlkriterien	<p>a) humanitäre Kriterien (bis zum 31.03.2013 bei UNHCR/Caritas Libanon registriert): besonders schutzbedürftige Kinder mit ihren Eltern bzw. Personensorgeberechtigten (unter Wahrung der Einheit der Familie); medizinischer Bedarf (Schwerstkranke max. 3 %); Frauen in prekären Lebenssituationen; Angehörige religiöser Minderheiten (sofern eine spezifische religionsbezogene Verfolgung vorliegt)</p> <p>b) Bezüge zu Deutschland: familiäre Bindungen; Voraufenthalte; Sprachkenntnisse; sonstige Bindungen, insbesondere aufnahmebereite Institutionen syrischer religiöser Minderheiten</p> <p>c) Fähigkeit, nach Konfliktende einen besonderen Beitrag zum Wiederaufbau des Landes zu leisten (Erhalt und Ausbau vorhandener Qualifikationen)</p>	vorrangig Personen mit Verwandten in Deutschland, für die eine Verpflichtungserklärung abgegeben oder ein Unterstützungsbeitrag zugesagt wurde; daneben die gleichen Kriterien wie in HAP-1, wobei die Reihenfolge geändert wurde: a) Bezüge zu Deutschland; b) humanitäre Kriterien, c) Beitrag zum Wiederaufbau		keine
vorschlagende Organisation	UNHCR, Caritas Libanon (zus. 3.000); deutsche Auslandsvertretungen („Botschaftsfälle“, 2.000)	UNHCR (1.000); Bundesländer (3.500); Auswärtiges Amt/BMI (zus. 500)	UNHCR (2.000); Bundesländer (7.000); Auswärtiges Amt (500); BMI (500)	durch Antrag von Angehörigen in Deutschland bei Ausländerbehörden
formale Auswahlentscheidung	BAMF			zuständige Ausländerbehörde

Quelle: Aufnahmeanordnungen und Begleitschreiben des BMI; eigene Zusammenstellung

Ausreisegenehmigung erteilt.³⁰ Nach ihrer Ankunft in Deutschland absolvierten die Flüchtlinge in den niedersächsischen Erstaufnahmeeinrichtungen Friedland und Bramsche weitere Orientierungskurse und konnten sich in Gesprächen individuell informieren und beraten lassen. Anschließend reisten sie weiter in ihre Zielkommunen.

3.2 Länderprogramme

Die Länderprogramme wurden ergänzend zum ersten Bundesprogramm eingerichtet. Das erste Bundeskontingent von 5.000 Plätzen hatte bei den Angehörigen syrischer Flüchtlinge in Deutschland große Hoffnungen geweckt; aufgrund der begrenzten Zahl und der relativ engen Aufnahmekriterien konnten jedoch nur wenige Syrer darüber ihre Angehörigen nach Deutschland holen. Vor diesem Hintergrund richteten zwischen August und November 2013 alle Bundesländer eigene Aufnahmeprogramme ein mit Ausnahme Bayerns, das syrische Flüchtlinge lediglich auf Einzelfallbasis aufnimmt. Die Programme waren in der Regel auf sechs Monate befristet; in der Folge wurden sie mehrfach verlängert und dabei die Aufnahmekriterien angepasst. Die Einrichtung der Länderprogramme erfolgte im Einvernehmen mit dem BMI auf der Grundlage von § 23 Abs. 1 AufenthG. Die aufgenommenen Flüchtlinge erhielten eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu zwei Jahren und konnten wie in den Bundesprogrammen sofort arbeiten.

Unterschiede zum Bundesprogramm

Im Gegensatz zum Bundesprogramm können über die Länderprogramme Syrer nur dann aufgenommen werden, wenn sie Verwandte in Deutschland haben, die mindestens seit dem 1. Januar 2013 hier leben und einen deutschen Pass oder eine reguläre Aufenthaltserlaubnis besitzen.³¹ Der verwandtschaftliche Bezug ist dabei enger gefasst als im Bundesprogramm, er beschränkt sich auf Verwandte ersten und zweiten Grades (Ehegatten, Eltern, Kinder, Großeltern, Enkel oder Geschwister sowie deren Ehegatten und minderjährige Kinder). Aufgenommen werden nur Personen, die sich in Syrien, den Anrainerstaaten oder Ägypten befinden. Im Gegensatz zum Bundesprogramm haben die Länderminister vereinbart, ausschließlich Flüchtlin-

ge aufzunehmen, bei denen sich eine in Deutschland lebende Person gemäß § 68 AufenthG verpflichtet, für unbestimmte Zeit sämtliche Kosten für den Lebensunterhalt zu übernehmen. Dies schränkt den Kreis der Familien, die eine Aufnahme von Verwandten beantragten, deutlich ein.³² Die Angehörigen in Deutschland müssen bei der lokalen Ausländerbehörde die Aufnahme der Personen beantragen, die sie nach Deutschland holen wollen. Die Ausländerbehörden prüfen die Verwandtschaftsverhältnisse und führen eine Bonitätsprüfung durch, die sicherstellen soll, dass die Verpflichtungsgeber über ein ausreichendes Einkommen verfügen. Sind die Voraussetzungen erfüllt, übermittelt die Ausländerbehörde eine sog. Vorabzustimmung an die zuständige Auslandsvertretung in der Krisenregion. Diese kontaktiert die aufzunehmende(n) Person(en) und führt das Visumverfahren durch. Anders als Flüchtlinge im Bundesprogramm und anerkannte Asylbewerber haben Flüchtlinge, die über ein Länderprogramm aufgenommen wurden, keinen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs. Sie können an einem solchen teilnehmen, wenn es freie Plätze gibt und sie die Kosten dafür selbst tragen (s. Kap. 3.4).

Unterschiede zwischen den Länderprogrammen

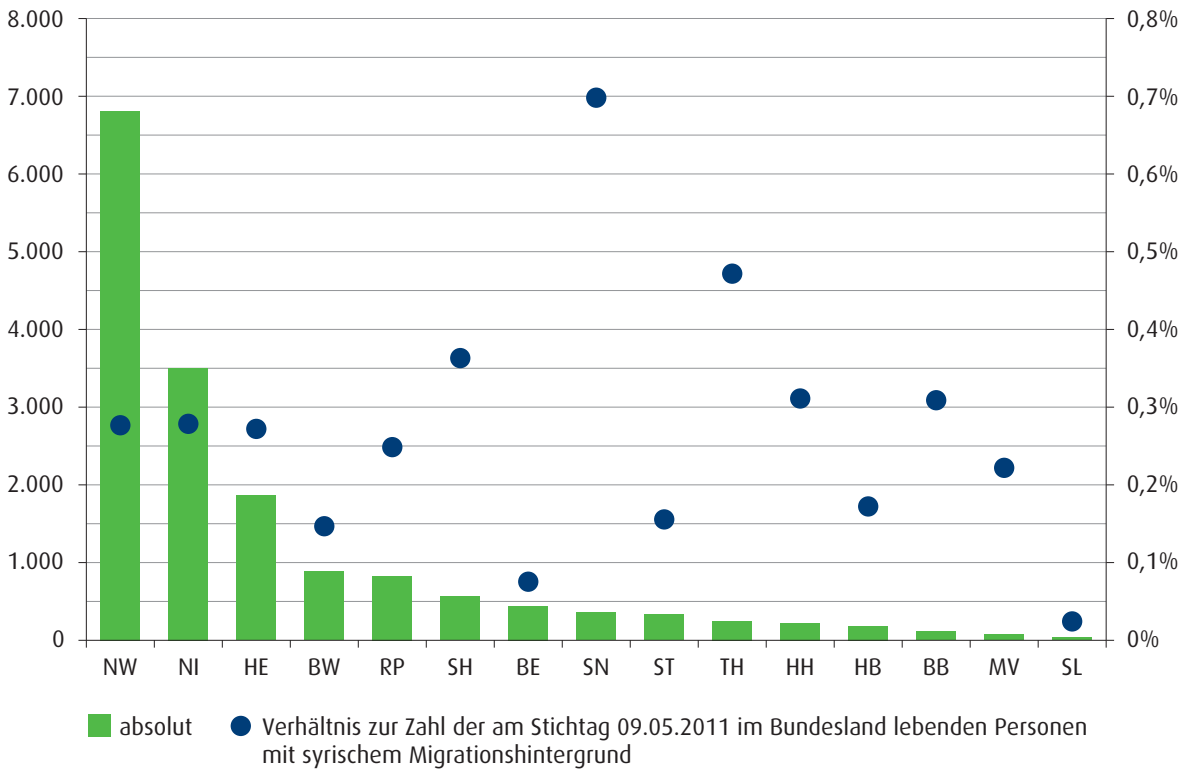
Die Programme sind aufgrund landespolitischer Erwägungen unterschiedlich ausgestaltet. So haben zwei Länder Obergrenzen festgelegt, die Mehrheit der Programme ist jedoch nicht kontingentiert (Tab. 1). Unterschiede gibt es auch beim Personenkreis: Einige Bundesländer – z. B. Berlin, Thüringen, Nordrhein-Westfalen – ermöglichen im Einzelfall auch die Aufnahme von staatenlosen Kurden und Palästinensern, die mindestens drei Jahre in Syrien gelebt haben. Der wichtigste Unterschied betrifft aber die Ausgestaltung der Verpflichtungserklärungen. Zum einen variiert die geforderte Höhe des Einkommens erheblich, obwohl es bundeseinheitliche Vorgaben zu Pfändungsgrenzen gibt (gemäß § 850 Zivilprozessordnung), die im Aufenthaltsrecht etwa beim normalen Familiennachzug angewendet werden. In Berlin etwa muss eine alleinstehende Person ein Nettoeinkommen von 2.150 Euro nachweisen, wenn sie eine Person aufnehmen möchte, in Niedersachsen sind es dagegen nur 1.050 Euro. Die meisten anderen Bundesländer legen hier die normalen Pfändungsgrenzen des Aufenthaltsgesetzes zugrunde (ca. 1.600 Euro).

30 Die erste Chartermaschine landete am 11.09.2013 mit 107 Flüchtlingen an Bord in Hannover. Danach folgte etwa alle zwei bis drei Wochen eine Maschine. Die ersten selbständig einreisenden Flüchtlinge kamen wenige Wochen nach Einrichtung des Programms.

31 Einige Bundesländer haben später abweichende Fristen eingeführt und setzen nun einen einjährigen Aufenthalt voraus.

32 Die Kosten für die medizinische Versorgung sollen nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom Juni 2014 von den Ländern getragen werden.

Abb. 2 Länderprogramme: Erteilte Visa und Verhältnis zur Größe der syrischen Community in den Bundesländern



Anmerkung: Bayern verfügt nicht über ein Aufnahmeprogramm.

Lesehilfe am Beispiel Nordrhein-Westfalen (NW): Im Bundesland lebten am Stichtag 24.620 Personen mit einem syrischen Migrationshintergrund. Über die Länderprogramme haben 6.754 Angehörige bis zum 30.06.2015 ein Visum erhalten. Der Quotient aus den beiden Werten beträgt 0,27. Seit Ausbruch des Bürgerkriegs hat also etwa jeder vierte Syrer in NRW einen Angehörigen über das Landesprogramm nach Deutschland geholt.

Quelle: Auswärtiges Amt 2015b/BT-Drs.18/5617; Statistisches Bundesamt 2015a; eigene Berechnung und Darstellung; Stand: 30.06.2015

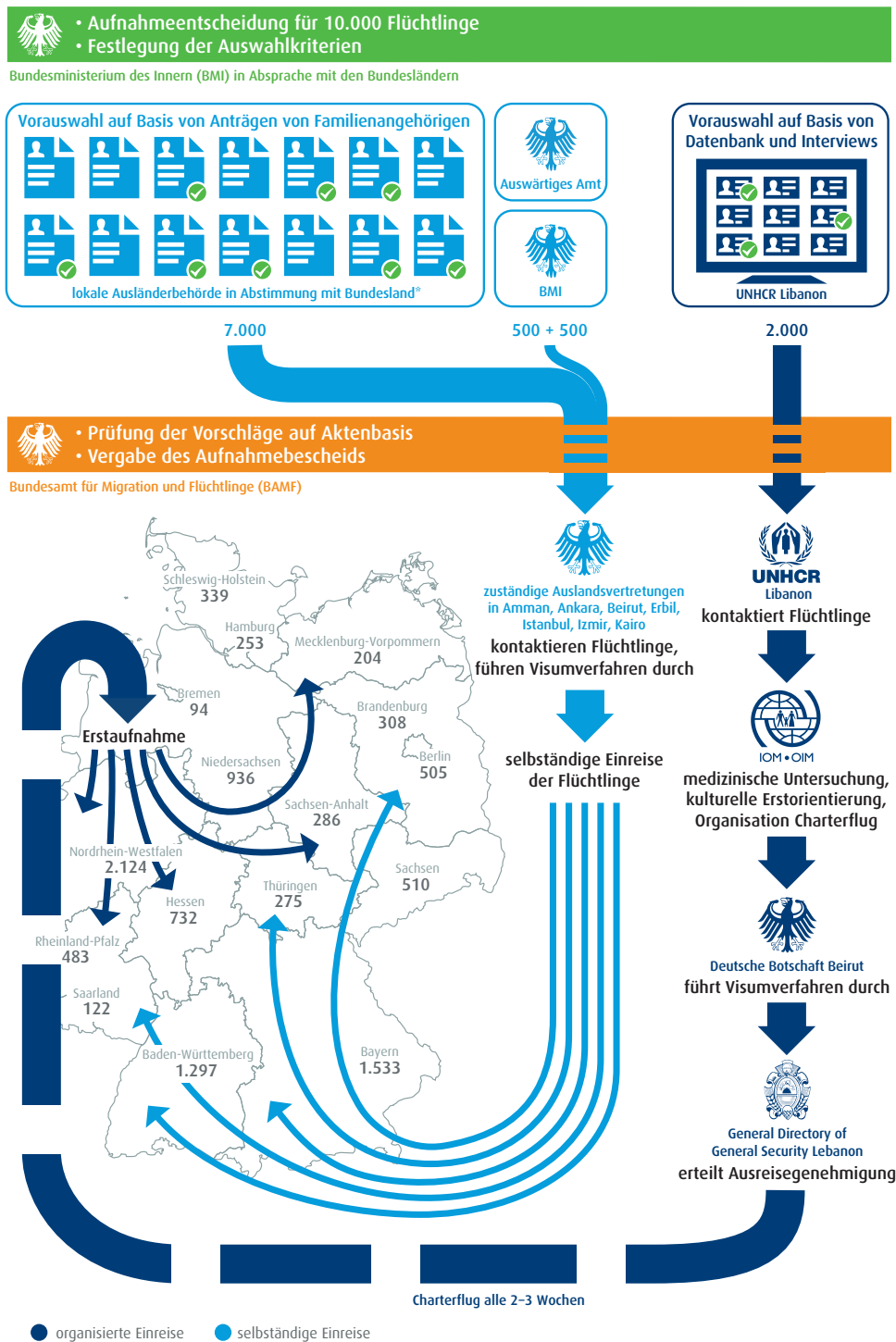
Neben dem geforderten Einkommen unterscheiden sich die Länderprogramme auch darin, auf wie viele Personen die Verpflichtungserklärung aufgeteilt werden kann. Einige Bundesländer – Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein – ermöglichen, die Verantwortung auf mehrere Schultern zu verteilen, was die Aufnahme erheblich erleichtert. In anderen Ländern, z. B. Berlin, muss eine Person allein für sämtliche Kosten bürgen. Ein Ergebnis dieser unterschiedlichen Regelungen ist, dass sich die Aufnahmekancen für syrische Flüchtlinge nach dem Wohnort ihrer Angehörigen zum Teil erheblich unterscheiden.

Aufnahmen über die Länderprogramme

Bei der Einrichtung der Programme in der zweiten Jahreshälfte 2013 erwarteten die Bundesländer eine überschaubare Zahl von zunächst maximal rund 6.500 Personen bundesweit (Auswärtiges Amt 2013). Seither

sind insgesamt 16.312 Visa erteilt worden. Über alle Bundesländer hinweg betrachtet erfolgte die Aufnahme im Zeitverlauf relativ kontinuierlich; zwischen den Bundesländern variierte sie jedoch erheblich (Abb. 2). Das hängt zum einen damit zusammen, dass die syrischen Communitys in den Bundesländern sich in der Größe stark unterscheiden. Die mit Abstand meisten Visa wurden an Personen mit Angehörigen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen vergeben, in denen auch die größten syrischen Communitys leben. Zum anderen ist davon auszugehen, dass auch die konkrete Ausgestaltung der Aufnahmeprogramme, insbesondere hinsichtlich der Verpflichtungserklärungen, die Zahl der Aufnahmen im Verhältnis zur Größe der syrischen Community im jeweiligen Bundesland beeinflusst. So zeigt sich, dass in Bundesländern mit geringeren Anforderungen an das nachgewiesene Einkommen überdurchschnittlich viele Visa erteilt werden.

Abb. 3 Ablauf des Aufnahmeverfahrens am Beispiel des dritten Bundesprogramms



*Sowohl die Verteilung der Kontingente für die Vorauswahl als auch die spätere Verteilung der aufgenommenen Flüchtlinge auf die Bundesländer erfolgt auf der Basis des Königsteiner Schlüssels. Bei den in der Grafik dargestellten Zahlen für die Verteilung auf die Bundesländer handelt es sich um eine Modellrechnung auf der Basis des Königsteiner Schlüssels für 2014. In der Praxis können die Zahlen davon geringfügig abweichen, da auch Personen berücksichtigt werden, die bereits in den früheren Kontingenten aufgenommen wurden, sowie Personen, die gemäß § 22 AufenthG wegen des Bürgerkriegs in Syrien aufgenommen wurden.

Quelle: SVR-Forschungsbereich/Deniz Keskin

3.3 Um- und Ausbau des Bundesprogramms

Zweites Bundesprogramm

Die zweite Aufnahmeanordnung des Bundes vom 23. Dezember 2013 sah erneut 5.000 Plätze vor. Der Personenkreis wurde gegenüber dem ersten Bundesprogramm erweitert: Zum einen bezog das Programm nun auch Personen ein, die sich in Ägypten aufhielten. Zum anderen konnten nun neben syrischen Staatsbürgern im Einzelfall auch staatenlose Palästinenser und Kurden aufgenommen werden, die mindestens drei Jahre in Syrien gelebt hatten. Die weitere Ausgestaltung des zweiten und später dann des dritten Bundesprogramms reagierte auf die in der Zwischenzeit eingerichteten Länderprogramme (s. Kap. 3.2). In den Länderprogrammen stellten zwar zahlreiche Syrer in Deutschland Anträge für Familienangehörige, konnten jedoch zum Teil die Kriterien nicht erfüllen. Vor allem die geforderte Verpflichtungserklärung bildete eine große Hürde, aber auch die eng definierten Verwandtschaftsbezüge. Zudem konnte das UNHCR mit seinen begrenzten Ressourcen die Fälle aus der Sicht von Bund und Ländern nicht schnell genug bearbeiten, vor allem weil das Kriterium der Bezüge zu Deutschland berücksichtigt werden sollte. Daher wurde das Auswahlverfahren in den späteren Bundesprogrammen umgestellt: Der größte Teil der Flüchtlinge (3.500) wurde nun von den Bundesländern selbst ausgewählt, wobei nach dem Königsteiner Schlüssel jedem Land ein bestimmtes Kontingent zugeteilt wurde. 1.000 Flüchtlinge konnte das UNHCR auswählen, die verbleibenden 500 wurden vom Auswärtigen Amt und vom BMI vorgeschlagen. Bei der Auswahl sollte vorrangig berücksichtigt werden, dass verwandtschaftliche Beziehungen zu in Deutschland lebenden Personen bestehen. Insbesondere sollten Flüchtlinge aufgenommen werden, für die jemand eine Verpflichtungserklärung abgab oder sich bereit erklärte, zu ihrer Unterbringung und ihrem Lebensunterhalt beizutragen. Zusätzlich galten die Kriterien des ersten Bundesprogramms (s. Tab. 1). Ähnlich wie in den Länderprogrammen konnten Angehörige syrischer Flüchtlinge bei den Ausländerbehörden die Aufnahme von Familienangehörigen beantragen; dabei wurde jedoch ein weiterer Verwandtschaftsbegriff zugrunde gelegt. Die Auswahl-

verfahren wurden in den Bundesländern unterschiedlich organisiert³³; die abschließende Entscheidung über die Anträge traf jeweils das BAMF. Das UNHCR schlug für sein Kontingent überwiegend Personen auf der Basis humanitärer Kriterien vor, darunter waren aber auch Personen mit Bezügen zu Deutschland.

Drittes Bundesprogramm

Auf ihrer Konferenz im Juli 2014 einigten sich die Innenminister von Bund und Ländern darauf, ein drittes Kontingent von 10.000 weiteren Plätzen einzurichten. Die Aufnahmekriterien und das Auswahlverfahren blieben gegenüber dem zweiten Bundesprogramm unverändert abgesehen davon, dass Libyen als weiteres Aufenthaltsland hinzugenommen wurde. Die Bundesländer konnten nun 7.000 Flüchtlinge vorschlagen, das UNHCR 2.000, Auswärtiges Amt und BMI jeweils 500 (Abb. 3).

3.4 Gesamtbilanz der Aufnahme in Deutschland

In diesem Abschnitt wird eine vorläufige Bilanz der Aufnahmeprogramme gezogen. Sie bezieht sich auf die Zahl und die Eigenschaften der aufgenommenen Flüchtlinge sowie auf rechtliche und administrative Aspekte der Programme. Ergänzend wird auf die in Kap. 2 angesprochenen weiteren flüchtlingspolitischen Instrumente und Zugangswege eingegangen, die in der Syrienkrise zum Einsatz gekommen sind.

Quantitative Bilanz: Deutschland hat in substantiellem Umfang syrische Flüchtlinge aufgenommen

Insgesamt wurden in den temporären Aufnahmeprogrammen von Bund und Ländern von Mitte 2013 bis zum 30. Juni 2015 rund 35.000 Visa erteilt (Abb. 4); der überwiegende Teil der Flüchtlinge war bis Mitte 2015 eingereist.³⁴ Mit diesen Programmen hat die Bundesrepublik einer substantiellen Zahl von Flüchtlingen eine sichere Einreise ermöglicht und zugleich zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten beigetragen.

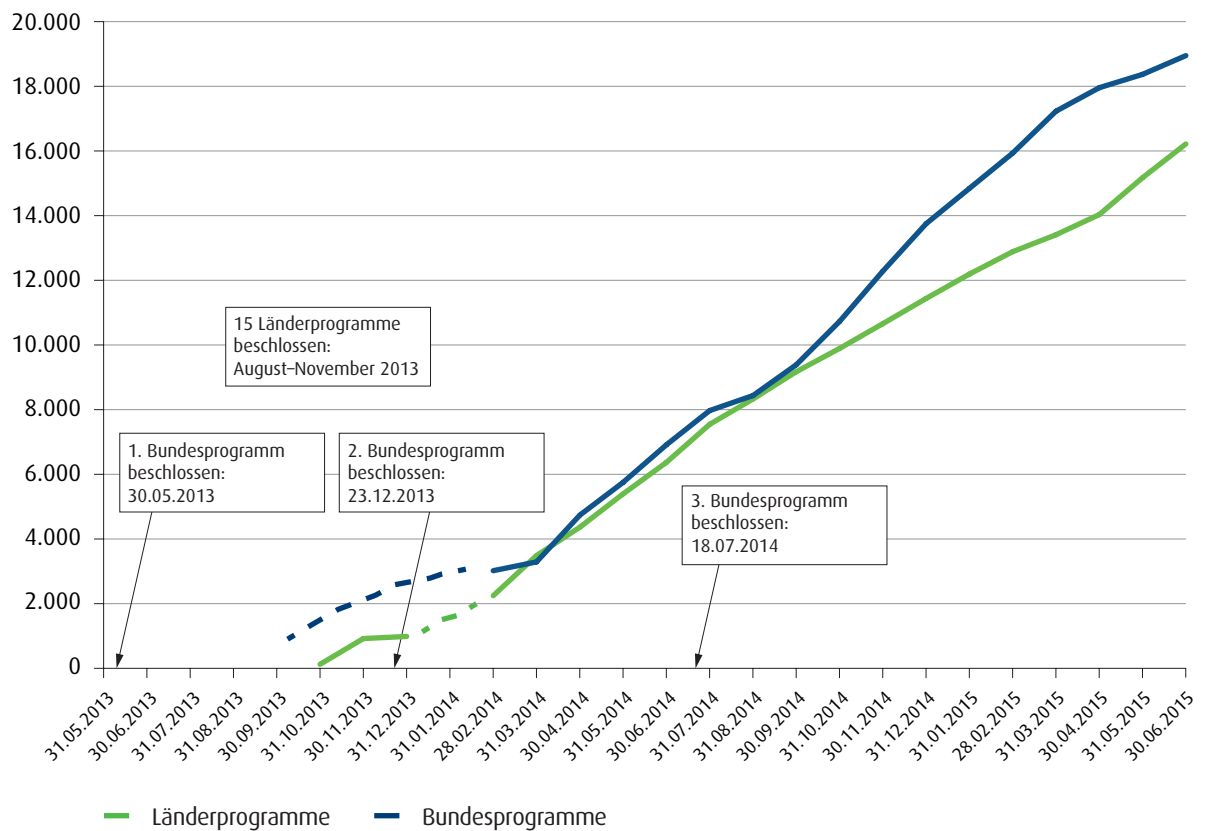
Die Zahl der syrischen Staatsangehörigen, die jenseits dieser Programme in Deutschland Schutz gesucht haben, ist mehr als doppelt so hoch: Von 2011 bis August 2015 wurden mehr als 110.000 Asylerstanträge registriert.³⁵ Eine kleinere Zahl syrischer Staatsange-

33 Auch die Handhabung der Auswahlkriterien war nicht einheitlich. So variierte etwa der Anteil der dem BAMF vorgeschlagenen Personen, für die eine Verpflichtungserklärung abgegeben worden war, zwischen den Bundesländern erheblich (BT-Drs. 18/5617).

34 Darunter fällt auch eine kleinere Zahl syrischer Flüchtlinge, die über das deutsche Resettlement-Programm aus Ägypten aufgenommen wurden.

35 Davon müssen jene abgezogen werden, die über ein Aufnahmeprogramm eingereist sind (bzw. einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 1 oder 2 AufenthG innehatten) und anschließend einen Asylantrag gestellt haben. Dies sind rund 5.300 Personen, davon 4.547 mit einem Titel nach § 23 Abs. 1 und 735 mit einem Titel nach § 23 Abs. 2 AufenthG (BT-Drs. 18/5617; eigene Berechnung; Stand 30.06.2015).

Abb. 4 Entwicklung der Visaerteilung nach Aufnahmeprogramm



Anmerkung: Die Visaerteilung wurde erst ab Februar 2014 systematisch erfasst.
Quelle: Auswärtiges Amt (2015b); eigene Darstellung; Stand 30.06.2015

höriger erhielt nach Ausbruch des Krieges auch eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit, der (Aus-)Bildung oder des Familiennachzugs (s. Info-Box 2). Insgesamt hat Deutschland von 2011 bis zum Stichtag 30. Juni 2015 136.835 Syrern Zuflucht gewährt (BT-Drs. 18/5617). Im internationalen Vergleich der Industriestaaten hat es damit die mit Abstand meisten syrischen Flüchtlinge aufgenommen (s. Kap. 1.2).

Strukturelle Bilanz: Frauen und Kinder unterrepräsentiert

Als Maßstab für die Einordnung und Bewertung der Aufnahme syrischer Flüchtlinge in Deutschland kann die syrische Flüchtlingspopulation in den Anrainerstaa-

ten dienen.³⁶ Von den Flüchtlingen, die das UNHCR in diesen Staaten registriert hat, sind 51 Prozent Kinder, 26 Prozent volljährige Frauen und 23 Prozent volljährige Männer. Der Anteil der Älteren (über 60 Jahre) liegt bei 3 Prozent (UNHCR 2015a, eigene Berechnung; Stand 25.08.2015).

Gemessen daran gibt es beim Zuzug von Flüchtlingen über das individuelle Asylverfahren aufgrund der oben beschriebenen Zugangsbarrieren (s. Kap. 2.2) eine deutliche Verzerrung: Volljährige Männer sind im Asylverfahren deutlich überrepräsentiert (52,1 %), volljährige Frauen (18,3 %) und Kinder (29,6 %) sind deutlich unterrepräsentiert (Eurostat 2015, Durchschnitt der Jahre 2011–2014, eigene Berechnung). Es

³⁶ Dies entspricht auch dem Vorgehen des UNHCR, das bei der Umsiedlung von Flüchtlingen aus Krisenregionen den Ansatz verfolgt, alle Teilgruppen gleichermaßen zu berücksichtigen. Im UNHCR-Resettlement-Handbuch heißt es diesbezüglich: „UNHCR’s mission to safeguard the rights and well-being of all persons of concern can only be achieved if women, men, girls and boys of all ages and backgrounds are able to benefit equitably from UNHCR’s interventions“ (UNHCR 2011: 173).

Tab. 2 Soziostrukturelle Merkmale der über die Bundesprogramme aufgenommenen Flüchtlinge

	HAP-1 Aufnahme- anordnung des BMI vom 30.05.2013 N = 5.000	HAP-2 Aufnahme- anordnung des BMI vom 23.12.2013 N = 4.960	HAP-3 Aufnahme- anordnung des BMI vom 18.07.2014 N = 9.335	Durchschnitt der drei Bundes- programme
Geschlecht				
männlich	51,1 %	49,2 %	49,0 %	49,6 %
weiblich	48,9 %	46,8 %	49,5 %	48,7 %
nicht angegeben	-	4,0 %	1,5 %	1,7 %
Alter				
bis einschl. 17	38,5 %	36,2 %	40,1 %	38,7 %
18 bis 35	29,3 %	30,3 %	28,6 %	29,2 %
36 bis 50	18,0 %	17,8 %	17,6 %	17,7 %
51 bis 65	9,3 %	10,6 %	10,0 %	10,0 %
66 und älter	4,9 %	5,1 %	3,7 %	4,4 %
Verwandte in Deutschland				
ja	24,4 %	68,0 %	79,9 %	62,4 %
nein	75,6 %	32,0 %	20,1 %	37,6 %
Staatsangehörigkeit				
Syrien, Arabische Republik	97,2 %	93,8 %	94,4 %	95,0 %
staatenlos	1,0 %	2,7 %	4,4 %	3,1 %
sonstige	0,7 %	0,7 %	0,4 %	0,5 %
ungeklärt oder keine Angabe	1,1 %	2,8 %	0,8 %	1,4 %

Quelle: BAMF, Sonderauswertung für SVR-Forschungsbereich; eigene Berechnung; Stand: 21.05.2015

ist davon auszugehen, dass auch besonders vulnerable Flüchtlinge im Asylverfahren unterrepräsentiert sind, und Personen ohne finanzielle Ressourcen dürfte dieser Weg weitestgehend versperrt sein.³⁷

In den Bundesprogrammen sind Geschlechterverhältnis und Altersstruktur deutlich ausgewogener und bilden eher die Flüchtlingspopulation in der Region ab (Tab. 2): Das Geschlechterverhältnis ist nahezu ausgeglichen; der Anteil der Kinder liegt mit 38,7 Prozent im

Durchschnitt der drei Bundesprogramme nur 12 Prozentpunkte unter dem der Flüchtlinge in der Region – und damit deutlich höher als in der Gruppe der Asylbewerber. Ältere Flüchtlinge (über 66 Jahre) sind mit 4,4 Prozent gemessen an der Flüchtlingspopulation in der Region und dem Asylverfahren sogar leicht überrepräsentiert. Bezüge zu Deutschland hatten im Durchschnitt aller Bundesprogramme knapp zwei Drittel aller aufgenommenen Flüchtlinge; allerdings gab es hier auf-

37 Belastbare Daten hierzu liegen jedoch nicht vor, ebenso wie zu Bildungsniveau, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit.

grund der geänderten Aufnahmekriterien (s. Kap. 3.3 u. Tab. 2) große Unterschiede zwischen den Programmen (HAP-1: 24,4 %; HAP-2: 68,0 %; HAP-3: 79,9 %).³⁸

In der Gesamtbilanz der Aufnahme, die das Asylverfahren und die Bundesprogramme berücksichtigt, sind Frauen und Kinder gegenüber der Flüchtlingspopulation in den Anrainerstaaten wiederum deutlich unterrepräsentiert. Es ist jedoch plausibel, dass die Alters- und Geschlechtsstruktur ausgewogener ist, wenn man außerdem die Flüchtlinge berücksichtigt, die über den Familiennachzug und die Länderprogramme eingereist sind. Der genaue Anteil der besonders vulnerablen Personen an allen in Deutschland aufgenommenen syrischen Flüchtlingen ist unbekannt.

Rechtliche und administrative Bilanz: hohe Standards, aber fehlende Kohärenz

Insgesamt hat sich die Einrichtung eines beschleunigten Aufnahmeverfahrens bewährt und die administrative Umsetzung der Programme hat gut funktioniert, inklusive der Kooperation der zahlreichen nationalen und internationalen Akteure. Bemerkenswert ist auch, dass der überwiegende Teil der syrischen Flüchtlinge einen sicheren Aufenthaltstitel und weitgehende soziale Rechte hat.³⁹

Allerdings hat das Nebeneinander verschiedener Programme bzw. Aufenthaltstitel für die gleiche Zielgruppe bei den Flüchtlingen zu Unsicherheit und Unverständnis geführt, und einige fühlten sich ungerecht behandelt. Dies ist insofern nachvollziehbar, als sich die Rechte der aufgenommenen syrischen Flüchtlinge je nach Einreiseweg bzw. Programm und erteiltem Aufenthaltstitel erheblich unterscheiden. Zwischen anerkannten Asylbewerbern, Flüchtlingen in den Bundesprogrammen und Flüchtlingen in den Länderprogrammen gibt es u. a. Unterschiede bei der Dauer des Aufenthaltstitels, den Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung, dem Familiennachzug, dem Zugang zu Sozial- und Gesundheitsleistungen und dem Zugang zu Integrationskursen (Tab. 3). Rechtlich schlechtergestellt sind insbesondere Flüchtlinge in den Länderprogrammen.

Dies hat zudem für die zuständigen Verwaltungen und insbesondere die Ausländerbehörden erheblichen

Mehraufwand verursacht. Zum einen mussten sie die rechtlichen Unterschiede zwischen den Programmen erklären und rechtfertigen. Zum anderen hat aufgrund der unterschiedlichen Rechte fast die Hälfte der Flüchtlinge, die über die Länderprogramme aufgenommen worden waren, ergänzend einen Antrag auf Flüchtlingsschutz gestellt und ist damit ins Asylverfahren gewechselt (BT-Drs. 18/5617).⁴⁰

Große Unterschiede gibt es auch zwischen den Länderprogrammen in der Ausgestaltung der Verpflichtungserklärung. Ebenso uneinheitlich war die Praxis der Bundesländer bei der Vorauswahl der Flüchtlinge in den Bundesprogrammen. Daraus ergeben sich für Flüchtlinge unterschiedliche Aufnahmechancen.⁴¹

Die Programme sind nicht trennscharf angelegt, bei den Personenkreisen von Bundes- und Länderprogrammen gibt es große Überschneidungen. Daher wurden je nach Bearbeitungsstand und verfügbaren Aufnahmeplätzen auch Personen von einem Programm ins andere verwiesen. Da in den Aufnahmeprogrammen Visaanträge vorrangig bearbeitet wurden, sind darüber auch Personen gekommen, die einen Rechtsanspruch auf Einreise über den normalen Familiennachzug gehabt oder die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums zu Erwerbszwecken erfüllt hätten. Hierdurch konnte eine entsprechende Zahl von Personen, denen ausschließlich eine Aufnahme aus humanitären Gründen offensteht, nicht von den Programmen profitieren.

Ausblick

Aufgrund des anhaltenden Bürgerkriegs und der bestehenden syrischen Migrationsnetzwerke wird der Zugang von syrischen Schutzsuchenden nach Deutschland weiter anhalten. Über die Länderprogramme werden voraussichtlich nur noch wenige Flüchtlinge einreisen, wenn die Aufnahmekriterien beibehalten werden. Ein wichtiger Zugangsweg wird das Asylverfahren bleiben. Viele werden über den Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen nach Deutschland kommen; das BAMF geht hier von rund 200.000 Personen aus (Reuter 2015).

Die Kontingente in den Bundesprogrammen sind ausgeschöpft. Ob ein viertes temporäres Bundespro-

38 Über die Länderprogramme wurden ausschließlich Personen aufgenommen, die Bezüge zu Deutschland hatten. Daten etwa zu Geschlechterverhältnis und Altersstruktur wurden in den Länderprogrammen nicht erhoben.

39 Im Gegensatz dazu hatten von den bosnischen Flüchtlingen, die in den 1990er Jahren in vergleichbarer Größenordnung aufgenommen wurden, viele nur den unsicheren Status einer Duldung (Bosswick 2000).

40 Dies betrifft 4.547 der insgesamt 9.609 Syrer, die zuvor einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 1 AufenthG hatten. Darunter können auch Personen sein, die diesen Aufenthaltstitel aufgrund der Anordnung für syrische Studierende erhalten hatten.

41 Nach geltendem Recht müssten die Verpflichtungsgeber so lange für die Kosten aufkommen, bis die aufgenommenen Personen sich selbst versorgen können oder Deutschland wieder verlassen oder bis sich ihr Aufenthaltszweck ändert. Die Verpflichtungserklärung gilt bei einem Wechsel ins Asylverfahren fort (Urteil des BVerwG C 4.13 vom 13.02.2014). Nach Auffassung des BMI erlischt sie auch nicht, wenn ein Flüchtling im Asylverfahren anerkannt wird. Gegen diese Auffassung wurden von verschiedenen Seiten Bedenken geltend gemacht (Koenig 2015). Auch mehrere Bundesländer sowie Flüchtlingsorganisationen und Oppositionsparteien sind der Auffassung, dass Verpflichtungserklärungen bei einer positiven Entscheidung im Asylverfahren erlöschen sollten.

Tab. 3 Rechte syrischer Flüchtlinge nach Aufenthaltstitel

Bereich	anerkannte Flüchtlinge (§ 25 Abs. 1 und 2 AufenthG)	Aufnahme durch den Bund (§ 23 Abs. 2 AufenthG)	Aufnahme durch die Bundesländer (§ 23 Abs. 1 AufenthG)
Aufenthaltsdauer	3 Jahre	2 Jahre, verlängerbar	bis zu 2 Jahre (häufig nur 1 Jahr), verlängerbar
Aufenthaltsverfestigung	Anspruch auf Niederlassungserlaubnis nach 3 Jahren gemäß § 26 Abs. 3 AufenthG (Ausnahme bei positiver Widerrufsprüfung)	Anspruch auf Daueraufenthaltserlaubnis-EU nach 5 Jahren gemäß § 9a AufenthG, wenn Bedingungen erfüllt sind (u. a. Sicherung des Lebensunterhalts, ausreichende Sprach- u. Gesellschaftskennnisse)	Ermessensanspruch auf Niederlassungserlaubnis nach 5 Jahren gemäß § 26 Abs. 4 i. V. m. § 9 AufenthG, wenn Bedingungen erfüllt sind (u. a. Sicherung des Lebensunterhalts, ausreichende Sprach- und Gesellschaftskennnisse)
Familiennachzug für Kernfamilie	erleichtert gemäß § 29 Abs. 2 AufenthG (ohne Nachweis von Lebensunterhalt, Wohnraum etc.), innerhalb der ersten drei Monate nach Anerkennung	nur in Ausnahmefällen (aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen) gemäß § 29 Abs. 3 AufenthG	nur in Ausnahmefällen (aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen) gemäß § 29 Abs. 3 AufenthG
Erwerbstätigkeit	sofort nach Anerkennung	sofort nach Einreise	sofort nach Einreise
Sozialleistungen	uneingeschränkter Zugang zu Sozialleistungen analog zu deutschen Staatsangehörigen (SGB II u. XII); während des Asylverfahrens: reduzierte Leistungen nach AsylbLG	uneingeschränkter Zugang zu Sozialleistungen analog zu deutschen Staatsangehörigen (SGB II u. XII)	reduzierte Leistungen nach AsylbLG; diese sind nachrangig gegenüber der Unterstützung durch Angehörige (Verpflichtungserklärung) und müssen ggf. erstattet werden
Gesundheitsversorgung	analog zu deutschen Staatsbürgern	analog zu deutschen Staatsbürgern	nach AsylbLG nur Anspruch auf Kostenübernahme für Behandlung akuter Krankheiten; kein Anspruch auf Kostenübernahme für Vorsorge
Kindergeld/ Elterngeld etc.	Anspruch auf – Kindergeld, – Kinderzuschlag, – Elterngeld, – Ausbildungsförderung	Anspruch auf – Kindergeld, – Kinderzuschlag, – Elterngeld, – Ausbildungsförderung	kein Anspruch auf – Kindergeld (erst nach 3 Jahren und nur bei bestehender Arbeitsmarktintegration), – Kinderzuschlag, – Elterngeld (erst nach 3 Jahren) Anspruch auf – Ausbildungsförderung
Integrationsmaßnahmen	Anspruch	Anspruch	nachrangige Zulassung

Quelle: eigene Zusammenstellung

gramm eingerichtet wird, ist derzeit ungewiss. Die Bundesregierung hatte dies in der ersten Jahreshälfte 2015 an die Beteiligung anderer EU-Staaten geknüpft (BT-Drs. 18/4163). Gemäß dem Beschluss des Europäischen Rates vom 20. Juli 2015 hat sie sich bereit erklärt, in den Jahren 2015 und 2016 1.600 Flüchtlinge im Rahmen des EU-Resettlement-Programms aufzunehmen. Darunter werden aller Voraussicht nach auch syrische Flüchtlinge sein. Gleiches gilt für jene

Asylbewerber, die Deutschland in den Jahren 2015 bis 2017 im Rahmen der innereuropäischen Umverteilung von Asylbewerbern aus Griechenland, Italien und evtl. weiteren Ländern übernehmen wird (Council of the European Union 2015). Verbindlich zugesagt hat die Bundesregierung im September 2015 die Übernahme von bis zu 40.000 Asylbewerbern. Darüber hinaus ist die Aufnahme eines weiteren Kontingents von EU-weit 120.000 Asylbewerbern in der Diskussion.

4. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

4.1 Aufnahmeprogramme weiterführen

Die temporären Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern, die anlässlich der Syrienkrise eingerichtet wurden, sind als erfolgreiche flüchtlingspolitische Maßnahme zu bewerten: Sie haben einer größeren Zahl von Schutzsuchenden die sichere Einreise nach Deutschland ermöglicht und damit zugleich die Erstaufnahmestaaten entlastet (s. Kap. 2.3 u. 3.4). Im Rahmen der syrischen Flüchtlingskrise gibt es weiterhin einen großen Bedarf an Plätzen für eine Umsiedlung. Durch die Praxis der temporären Aufnahmeprogramme haben die beteiligten Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen in den letzten Jahren wichtige Handlungskompetenzen und Strukturen für die organisierte Aufnahme von Flüchtlingskontingenten aus dem Ausland aufgebaut. Über diese ‚Brücke nach Deutschland‘ können nun mit vergleichsweise geringem Mehraufwand weitere Personen aufgenommen werden. Darüber hinaus sollte auch das Instrument der dauerhaften Umsiedlung (Resettlement) verstärkt eingesetzt werden. Die auf EU-Ebene getroffene Zusage, in den Jahren 2015/16 zusätzliche 1.600 Resettlement-Plätze bereitzustellen, weist in die richtige Richtung. Künftig sollte das Resettlement auch quantitativ ausgebaut werden. Die Bundesregierung könnte und sollte hier weiterhin eine Vorreiterrolle einnehmen und damit möglicherweise andere EU-Staaten anregen, mehr Flüchtlinge aufzunehmen. Indem sie solche Programme quantitativ ausbaut oder zumindest bei künftigen Krisen regelmäßig einrichtet, könnte sie auch dem Vorwurf begegnen, dass das in Deutschland gebotene Schutzsystem eigentlich ‚unerreichbar‘ ist.

4.2 Integrationsfähigkeit vs. besonderer Schutzbedarf: Aufnahmekriterien sollten ausgewogen sein

Die meisten Flüchtlinge, die über die Aufnahmeprogramme eingereist sind, hatten vorher schon Bezüge zu Deutschland. Dies entspricht zum einen der theoretischen Annahme, dass bereits im Land lebende Familienmitglieder oder Landsleute ein zentrales Motiv für die Wahl des Zufluchtsstaats sind. Zum anderen erleichtert es die Integration von Flüchtlingen und kann die Kosten ihrer Unterbringung und Versorgung für die öffentliche Hand reduzieren. Allerdings hatten gerade besonders vulnerable Flüchtlinge ohne Netzwerke in Deutschland, für die auch der Weg über das individuelle territoriale Asylverfahren eine ungleich größere Hürde darstellt (s. Kap. 2.2), deutlich geringere Chan-

cen auf eine Aufnahme im Rahmen der Programme. In künftigen Aufnahmeprogrammen sollten größere Kontingente für besonders vulnerable Personen bereitgestellt werden, auch um die Erstaufnahmestaaten möglichst weit zu entlasten. Diesen Weg verfolgt etwa das Ende 2014 eingerichtete Sonderprogramm Baden-Württembergs, das bis zu 1.000 besonders traumatisierte und gefolterte jesidische Frauen und Mädchen aus dem Nordirak vorübergehend nach Deutschland geholt hat, um sie zu schützen und sie hier zu behandeln. Bei künftigen Programmen sollte ein Zielkorridor für den Anteil besonders vulnerabler Personen an allen aufgenommenen Flüchtlingen definiert werden.

4.3 Verpflichtungserklärungen zeitlich befristen und flexibler gestalten

Für viele Mitglieder der syrischen Community in Deutschland, die Angehörige bei sich aufnehmen wollen, ist es eine hohe Hürde, dass sie dafür eine Verpflichtungserklärung abgeben müssen (vor allem in den Länderprogrammen, aber auch in den Bundesprogrammen). Das liegt vor allem an zwei Elementen: Zum einen verpflichten sie sich damit nach geltendem Recht auf unbestimmte Zeit, sämtliche Lebenshaltungskosten zu übernehmen. Zum anderen gibt es hier in der Regel nur ‚Alles oder nichts‘-Lösungen, d. h. eine einzelne Person muss sich verpflichten, für sämtliche Kosten mit Ausnahme der medizinischen Versorgung zu haften. Beides hat zur Folge, dass von den Aufnahmeprogrammen deutlich weniger Personen profitieren können. Zudem führt es häufig zu unkalkulierbaren und unzumutbaren finanziellen Härten für die helfenden Angehörigen, die im Moment der Erklärung unter großem moralischen Druck standen (UNHCR 2015e). Einige Bundesländer haben akzeptiert, dass die Verantwortung auf mehrere Schultern verteilt wird (z. B. Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein). Diese Praxis hat sich bewährt und sollte bundesweit zum Einsatz kommen. Darüber hinaus sollte erwogen werden, die Geltungsdauer der Verpflichtungserklärungen zu begrenzen, etwa nach kanadischem Vorbild (beim *private sponsoring*-Zweig des Resettlement-Programms, CIC 2014) auf 1–3 Jahre oder bis zur ersten Erteilung eines Aufenthaltstitels (IntMK 2015: 10). Zudem sollten die staatlichen Rückgriffsmöglichkeiten auf die Verpflichtungsgeber mit der Asylanerkennung enden. Dauert die Krise an, ist es auch Aufgabe des Staates, Integrationsmaßnahmen bereitzustellen und so dafür zu sorgen, dass die entsprechende Personengruppe sich selbständig versorgen kann. Diese Änderungen würden nicht nur die Angehörigen syrischer Flüchtlinge entlasten, sondern auch ein bürgerschaftliches Engagement von Dritten erheblich erleichtern, die bereit wären, gemeinsam eine Verpflichtungserklärung zu unterzeichnen.

4.4 Flüchtlingspolitische Instrumente komplementär einsetzen

Die beschriebenen Vorteile kollektiver Aufnahmeprogramme insbesondere gegenüber dem Asylverfahren (s. Kap. 2.3) legen den Schluss nahe, dass Flüchtlinge idealerweise nur noch über organisierte Verfahren aufgenommen werden sollten und nicht mehr – oder zumindest in deutlich geringerem Umfang – als spontan einreisende Asylbewerber; das schlägt etwa Collier (2013) vor.⁴² Die Steuerungsmöglichkeiten im Asylverfahren sind allerdings begrenzt; somit wird auch bei einem Ausbau kollektiver Aufnahmeprogramme der Zuzug über das Asylverfahren weiter anhalten. Angesichts der Vorteile von Aufnahmeprogrammen sollte aber versucht werden, so weit wie möglich zugunsten solcher Programme umzusteuern. Asylverfahren und Aufnahmeprogramme stehen in einem gewissen quantitativen Zusammenhang: Wenn in Aufnahmeprogrammen größere Kontingente zur Verfügung stünden, würde vermutlich zumindest ein Teil der Flüchtlinge, die nach Deutschland wollen, nicht den riskanten Weg über das Mittelmeer und das Asylverfahren gehen. Um diese Wechselwirkung besser zu verstehen, sind jedoch weitere Forschungen erforderlich. Die Flüchtlingskrise im Sommer und Herbst 2015 zeigt, wie wichtig kollektive Aufnahmeprogramme für Schutzsuchende aus Kriegs- und Krisenregionen sind. Deutschland sollte sich mittelfristig in der EU für solche kollektiven Aufnahmeprogramme einsetzen.

Grundsätzlich gibt es in Deutschland und der EU Spielraum, um neben dem Asylverfahren mehr Flüchtlinge zeitweilig und dauerhaft aufzunehmen. Die Grenzen der Aufnahmefähigkeit eines Landes sind zwar objektiv nicht genau zu bestimmen, sondern vielmehr ein Ergebnis komplexer gesellschaftlicher und politischer Aushandlungsprozesse. Resettlement und temporäre Aufnahmeprogramme können aber vor allem dann stärker ausgebaut werden, wenn die Zahlen der Asylbewerber wieder sinken und dadurch u. a. bei Unterbringung und administrativer Bearbeitung Kapazitäten frei werden.

Dabei sollte Resettlement kontinuierlich eingesetzt werden, temporäre Aufnahme dagegen bei akuten Krisen zusätzlich und in größerem Umfang. Vor die-

sem Hintergrund sollten die in der aktuellen Situation aufgebauten Personalkapazitäten beim BAMF und anderen beteiligten Behörden nicht wieder abgebaut werden, wenn die Asylbewerberzahlen sinken, sondern genutzt werden, um die dann ausgebauten Aufnahmeprogramme umzusetzen.

Darüber hinaus sollte weiterhin Solidarität mit den Erstaufnahmegesellschaften praktiziert werden, indem ausreichende Mittel bereitgestellt werden, um die Flüchtlinge vor Ort zu unterstützen. Denn auch wenn die Kapazitäten der Aufnahmeprogramme signifikant erhöht werden, kann nur ein Teil der Schutzbedürftigen in Europa Aufnahme finden. Vor diesem Hintergrund sollte auch die Arbeit internationaler Hilfsorganisationen wie des UNHCR stärker unterstützt werden.

4.5 Kohärenz steigern: Rechte von Flüchtlingen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus angleichen

Wie oben festgestellt wurde, unterscheiden sich die Rechte, die syrischen Flüchtlingen in Deutschland gewährt werden, je nach Einreiseweg und Aufenthaltstitel erheblich (z. B. Zugang zu Sozial- und Gesundheitsleistungen, Zugang zu Integrationskursen, Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung, s. Kap. 3.4). Zwar ist es zu begrüßen, dass die vielfältigen Möglichkeiten des Aufenthaltsrechts genutzt wurden, um möglichst viele Personen aufzunehmen. Im Ergebnis werden dadurch aber Personen mit dem gleichen Schutzbedarf ungleich behandelt. Das ist für die Betroffenen unverständlich, und sie können es auch als Ungerechtigkeit empfinden – etwa wenn sie feststellen, dass einige Familienmitglieder trotz gleicher Voraussetzungen mehr Rechte genießen als andere.

Darüber hinaus führen diese Unterschiede zu einem erheblichen Mehraufwand für die beteiligten Beratungsorganisationen und Behörden, insbesondere das BAMF und die Ausländerbehörden. Zum einen steigt der Kommunikationsbedarf, weil die unterschiedlichen Regelungen immer wieder erklärt werden müssen. Zum anderen versuchen aber auch viele Betroffene, in das Asylverfahren zu wechseln, das im Fall der Anerkennung eine deutlich bessere Rechtsstellung garantiert als

42 Am nächsten kommt diesem Vorschlag im internationalen Vergleich die Flüchtlingspolitik in Australien, Kanada und den USA, die absolut und verhältnismäßig einen deutlich größeren Anteil von Flüchtlingen über Aufnahmeprogramme und vor allem Resettlement aufnehmen als Deutschland oder andere EU-Staaten (SVR 2015: 61–80). Umgekehrt ist die Zahl der Asylanträge in diesen Staaten, vor allem im Verhältnis zur Bevölkerung, deutlich geringer. Trotz aller Vorteile von Aufnahmeprogrammen kann die Flüchtlingspolitik dieser Länder aber nur bedingt ein Vorbild für Deutschland sein. Zum einen sind diese Staaten für Asylbewerber aus wichtigen Krisenherden geografisch deutlich schwerer zu erreichen als die Bundesrepublik oder die EU insgesamt. Zum anderen sind Politiken wie die vor allem in Australien praktizierte, Flüchtlingsboote auf See abzufangen und die Flüchtlinge zurück in ihre Herkunftsländer bzw. in aufnahmebereite Staaten zu bringen, in der EU weder rechtlich möglich noch wünschenswert (s. Kap. 2.2; vgl. Alboim/Cohl 2012; Hasmath 2013).

etwa ein Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 1 AufenthG. Da es weder möglich noch wünschenswert ist, syrische Flüchtlinge vom Asylverfahren auszuschließen, sollten die Rechte der Flüchtlinge in den Aufnahmeprogrammen denen anerkannter Flüchtlinge mit Flüchtlingsstatus angeglichen werden, um die Anreize für einen Wechsel ins Asylverfahren zu reduzieren.⁴³ Rechtlich ist dies leicht umzusetzen, da Bund und Länder bei der konkreten Ausgestaltung der Aufnahmeprogramme großen Gestaltungsspielraum haben (s. Kap. 2.3).

Die Kohärenz der Aufnahmeprogramme könnte außerdem dadurch erhöht werden, dass die Praxis der Bundesländer stärker angeglichen wird, etwa bei der Ausgestaltung der Verpflichtungserklärungen (s. Kap. 3.3). Dies ist vor allem im Sinne der Chancengleichheit wünschenswert, denn die bisherigen Unterschiede bedeuten, dass die Chancen der Flüchtlinge, in Deutschland aufgenommen zu werden, vom Wohnsitz ihrer Angehörigen abhängen.

4.6 Wege nicht humanitärer Migration stärker propagieren

Neben den flüchtlingspolitischen Aufnahmeinstrumenten sollten in Flüchtlingskrisen auch die allgemeinen Zuwanderungswege als Handlungsoption ausgebaut werden (Long 2015; Newland 2015). Deutschland hat mittlerweile ein äußerst liberales Zuwanderungsrecht im Bereich der Arbeitsmigration (OECD 2013; SVR 2014; 2015). Es ist sehr wahrscheinlich, dass etliche der Flüchtlinge, die über die Programme aufgenommen wurden, auch die Voraussetzungen für eine Zuwanderung als Arbeitsmigranten erfüllen (Brücker/Hauptmann/Trübswetter 2015: 8–9). Insbesondere die vergleichsweise niedrigschwellige Möglichkeit, als Akademiker ein Visum zur Arbeitsplatzsuche in Deutschland (§ 18c AufenthG) zu beantragen, könnte für einige Flüchtlinge in Frage kommen (s. Info-Box 2). Gleiches gilt für das Visum zur Nachqualifizierung im Rahmen der Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse (§ 17a AufenthG), das im August 2015 eingeführt wurde: Auf dieser Grundlage können nichtakademische Drittstaatsangehörige mit entsprechenden Vorqualifikationen einen Aufenthaltstitel für maximal 18 Monate beantragen, um eine Bildungsmaßnahme zu absolvieren und mit einer anschließenden Prüfung ihre im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen in Deutschland anerkennen zu lassen. Nach er-

folgreichem Abschluss des Anerkennungsverfahrens können die betreffenden Personen zwölf Monate in Deutschland bleiben, um einen der Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu suchen.

Im Sinne einer migrationspolitischen Gesamtstrategie könnten die deutschen Auslandsvertretungen bei Vorsprache von Personen, die in erster Linie Schutz suchen, systematisch prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Aufenthaltsgewährung nach §§ 17a oder 18c AufenthG erfüllt sind. Darüber hinaus könnten UNHCR und Nichtregierungsorganisationen, die in den Erstaufnahmestaaten aktiv sind, sowie die entsprechenden Migrantenorganisationen in Deutschland dabei unterstützt werden, Flüchtlinge über die Zuwanderungswege für Arbeitsmigranten zu informieren. Zudem ist zu vermeiden, dass über die humanitären Programme Personen aufgenommen werden, die auch über den regulären Familiennachzug nach Deutschland kommen könnten. Die Plätze in den Programmen sollten aus der Sicht des UNHCR Personen vorbehalten sein, die keine anderen Optionen haben (UNHCR 2011).

Schließlich ist zu prüfen, ob im regulären Visumverfahren unter bestimmten Umständen auf manche Voraussetzungen verzichtet werden kann. Passpflicht, Rückkehrbereitschaft und finanzielle Ressourcen etwa können als systematische Barrieren für Flüchtlinge wirken, die ansonsten alle Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums erfüllen. Mittel- und langfristig könnten Programme entwickelt werden, in denen z. B. das UNHCR oder Nichtregierungsorganisationen gegenüber den Aufnahmestaaten für die Flüchtlinge bürgen (Long 2015: 14–18).

4.7 Verstetigung des Aufenthalts eröffnen

Die Aufnahme der Flüchtlinge aus Syrien über die Programme ist temporär angelegt. Dies entspricht dem primären Ziel, möglichst vielen Flüchtlingen Schutz zu bieten und die Erstaufnahmestaaten zu entlasten. In der Regel erhalten die Flüchtlinge in den Aufnahmeprogrammen eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre, die verlängert wird, solange der Bürgerkrieg in Syrien anhält. Da ein Ende des Bürgerkriegs nicht absehbar ist, stellt sich zunehmend die Frage, ob der Aufenthalt in Deutschland letztlich ein dauerhafter sein wird. Neben dem Schutzbedürfnis haben die Flüchtlinge auch das Bedürfnis nach einem planbaren und ökonomisch eigenständigen Leben. Auch aus der Sicht der

43 Gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 8 AufenthG erlischt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23, wenn ein Asylantrag gestellt wird. Der Gesetzgeber erschwert damit grundsätzlich den Wechsel vom kollektiven Schutzstatus in das individuelle Asylverfahren. Angesichts einer Gesamtschutzquote von nahezu 100 Prozent ist dies in der Praxis für Syrer aber kaum relevant. Eine Option wäre auch, dass analog zum Fall einer EU-weit koordinierten Aufnahme nach § 24 AufenthG das individuelle Asylverfahren für die Dauer des kollektiven Schutztitels ruht und erst nach dessen Auslaufen inhaltlich geprüft wird (§ 32a AsylVfG).

Aufnahmegesellschaften ist es wünschenswert, dass sie die Chance hierzu möglichst schnell erhalten (Dustman/Bentolila/Faini 1996). Daher sollte Flüchtlingen in den temporären Aufnahmeprogrammen eine Perspektive auf dauerhafte Aufnahme eröffnet werden, wenn die Krise länger anhält (UNHCR 2015f). In Analogie zu anerkannten Asylbewerbern erscheint hierfür eine Frist von drei Jahren angemessen.

4.8 Bemühungen um eine europaweite Aufnahme fortsetzen

Neben dem Asylverfahren bietet die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen ein rechtliches Instrument für eine EU-weit koordinierte temporäre Aufnahme (SVR 2014; 2015), das sich für die Syrienkrise gut eignen würde. Die Bundesregierung bemüht sich seit Anfang 2013 mit Nachdruck um eine EU-weit koordinierte Aufnahmeaktion; eine solche ist jedoch wegen der fehlenden Bereitschaft vieler Mitgliedstaaten bisher nicht zustande gekommen. Nur wenige europäische Staaten haben in substanziellem Umfang syrische Flüchtlinge temporär oder dauerhaft aufgenommen, die Aufnahmezahlen sind insgesamt niedrig geblieben (s. Kap. 1.2). Eine international koordinierte Aufnahmeaktion ist jedoch der richtige Weg, daher sollte sie als mittel- und langfristiges Ziel ergänzend zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) weiterverfolgt werden. Sie wäre sowohl wünschenswert, um ein flüchtlingspolitisches Signal in die Krisenregion zu senden, als auch, um die knappen Ressourcen etwa beim UNHCR möglichst effektiv zu nutzen. Ein gemeinsames europäisches Vorgehen könnte auch die Bereitschaft der Bevölkerung zur Aufnahme von Flüchtlingen erhöhen (Hatton 2004). Selbst wenn nicht alle EU-Staa-

ten mitziehen, könnte eine ‚Koalition der Aufnahmebereiten‘ gebildet werden (s. auch SVR-Forschungsbereich 2015a). Die Bundesregierung und ihre Partner sollten sich dafür weiterhin mit Nachdruck einsetzen.

Im Zuge der anstehenden Evaluation der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen sollte auch geprüft werden, wie die temporäre Aufnahme von Flüchtlingen analog zu Resettlement oder Relocation mit europäischen Geldern unterstützt werden kann.⁴⁴ Damit könnte die Aufnahmebereitschaft insgesamt gesteigert werden, und Staaten, die selbst keine Flüchtlinge aufnehmen wollen, könnten andere wenigstens finanziell dabei unterstützen. Zudem könnte in der Richtlinie ein Massenzustrom konkreter definiert werden, etwa über eine festgelegte Mindestzahl zu ziehender Flüchtlinge in einem bestimmten Zeitfenster. Sobald diese Bedingung erfüllt ist, würde die Richtlinie automatisch ausgelöst, d. h. mindestens auf die Agenda des EU-Rats gesetzt (Ineli-Ciger 2015: 245). Die Bundesregierung, andere aufnahmewillige Staaten und das Europäische Parlament sollten sich hierfür einsetzen.

Neben der temporären Aufnahme sollten auch Programme zur dauerhaften Aufnahme ausgebaut werden. Die im Mai 2015 vorgestellte Migrationsagenda der EU-Kommission sieht vor, in den Jahren 2015 und 2016 in den EU-Staaten bis zu 20.000 Flüchtlinge dauerhaft aufzunehmen; diese Initiative und der darauf basierende Ratsbeschluss vom 20. Juli 2015 sind ausdrücklich zu begrüßen (Europäische Kommission 2015b; Council of the European Union 2015). Da an den Rändern Europas anhaltende Flüchtlingskrisen zu erwarten sind, sollte unbedingt auch das ebenfalls in der Migrationsagenda verankerte Ziel weiterverfolgt werden, in den kommenden Jahren ein reguläres und zahlenmäßig ambitioniertes EU-weites Resettlement-Programm einzurichten.

44 Bisher ist dies in Artikel 5 Abs. 3 der Verordnung zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) nur für Personen vorgesehen, die einen Schutzstatus nach der EU-Qualifikationsrichtlinie erhalten oder beantragt haben oder unter die EU-Richtlinie zum vorübergehenden Schutz von Flüchtlingen fallen (Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16.04.2014).



Literatur

- Achilli, Luigi* 2015a: Syrian Refugees in Jordan: a Reality Check. Policy Brief. European University Institute and Migration Policy Center, San Domenico di Fiesole.
- Achilli, Luigi* 2015b: The Smuggler: Hero or Felon? Policy Brief. European University Institute and Migration Policy Center, San Domenico di Fiesole.
- Akram, Susan M./Bidinger, Sarah/Lang, Aaron/Hites, Danielle/Kuzmova, Yoana/Noureddine, Elena* 2014: Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing. Boston University School of Law, Boston.
- Alboim, Naomi/Cohl, Karen* 2012: Shaping the Future: Canada's Rapidly Changing Immigration Policies, Toronto.
- Amnesty International* 2014: Left Out in the Cold. Syrian Refugees Abandoned by the International Community, London.
- Angenendt, Steffen* 2014: Flucht- und Migrationsursachen. Entwicklungspolitische Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten, Berlin.
- Auswärtiges Amt* 2013: Ergebnis-Protokoll der Bund-Länder-Besprechung vom 13.09.2013, Berlin.
- Auswärtiges Amt* 2014: Visumstatistik zu § 18c AufenthG für das Jahr 2013, Berlin.
- Auswärtiges Amt* 2015a: Visumstatistik zu § 18c AufenthG für das Jahr 2014, Berlin.
- Auswärtiges Amt* 2015b: Sonderauswertung der Visumstatistik zu den humanitären Aufnahmeprogrammen von Bund und Ländern, Berlin.
- Ayoub, Maysa/Khallaf, Shaden* 2014: Syrian Refugees in Egypt: Challenges of a Politically Changing Environment. The American University in Cairo, School of Global Affairs and Public Policy, Paper No. 7, September 2014, Kairo.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2012: Evaluierung zur humanitären Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien 2009/2010, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2013: Migrationsbericht 2011, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2014: Migrationsbericht 2012, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015a: Migrationsbericht 2013, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015b: Kosovo: Asylanträge sinken, aktuelle Meldung vom 20.03.2015. (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150320-fluechtlingszahlen-kosovo-sinken.html>, 20.06.2015)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015c: Beschleunigtes Asylverfahren. (<http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/BesondereVerfahren/SyrienIrakEritrea/syrien-irak-eritrea.html>, 25.09.15)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015d: Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe Dezember 2014, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2015e: Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- Barthel, Fabian/Neumayer, Eric* 2015: Spatial Dependence in Asylum Migration, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 41:7, 1131–1151.
- Becker, Petra* 2015a: Hintergrund Syrien 01.04.2015. Newsletter-Projekt „Die Fragmentierung Syriens“. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Becker, Petra* 2015b: Hintergrund Syrien 21.05.2015. Newsletter-Projekt „Die Fragmentierung Syriens“. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
- Betts, Alexander* 2006: Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA. UNHCR Policy Development and Evaluation Service's New Issues in Refugee Research Series. Working Paper 120, Genf.
- BMI – Bundesministerium des Innern* 2012: Friedrich: Unterstützung der syrischen Flüchtlinge vor Ort hat Vorrang. Pressemitteilung vom 18.10.2012, Berlin. (<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2012/10/unhcr.html>, 28.09.2015)
- BMI – Bundesministerium des Innern* 2013: Flüchtlinge aus Syrien. Deutschland bereitet derzeit die Aufnahme einer größeren Zahl besonders schutzbedürftiger syrischer Flüchtlinge vor, Nachricht vom 20.03.2013. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2013/03/syrien-fluechtlinge.html>, 31.05.2015)
- Bokshi, Elona* 2013: Refugee Resettlement in the EU: The Capacity to Do it Better and to Do it More. Research Report 2013/04, Know Reset – Building Knowledge for a Concer-

- ted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States, San Domenico di Fiesole.
- Bosswick, Wolfgang* 2000: Development of Asylum Policy in Germany, in: *Journal of Refugee Studies*, 14:1, 43–59.
- Brekke, Jan-Paul/Aarset, Monica Five* 2009: Why Norway? Understanding Asylum Destinations, Oslo.
- Brian, Tara/Laczko, Frank* 2014: Migrant Deaths: an International Overview, in: IOM – International Organisation for Migration (Hrsg.): *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*, Genf, 15–43.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Trübswetter, Parvati* 2015: Asyl- und Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland. IAB, aktueller Bericht 8/2015, Nürnberg.
- CIC – Citizenship and Immigration Canada* 2014: Private Sponsorship of Refugees Program, Ottawa.
- Collier, Paul* 2013: *Exodus. How Migration is Changing Our World*, Oxford.
- Council of the European Union* 2015: Outcome of the 3405th Council Meeting, Justice and Home Affairs, 20 July 2015, Brüssel.
- Dustman, Christian/Bentolila, Samuel/Faini, Riccardo* 1996: Return Migration: The European Experience, in: *Economic Policy*, 11:22, 213–250.
- Endres de Oliveira, Pauline* 2014: Schutz syrischer Flüchtlinge in Deutschland – Welche Möglichkeiten für einen sicheren Aufenthalt gibt es?, in: *Asylmagazin*, 9, 284–292.
- Europäische Kommission* 2013: Neue regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme der EU für Flüchtlinge und deren Aufnahmegemeinschaften im Libanon, in Jordanien und im Irak. Pressemitteilung vom 16. Dezember 2013, Brüssel. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1253_de.htm, 28.09.2015)
- Europäische Kommission* 2015a: Syria Crisis. Echo Factsheet, August 2015. (http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf, 04.09.2015)
- Europäische Kommission* 2015b: A European Agenda on Migration. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2015)240 final, Brüssel.
- Fargues, Philippe* 2014: Europe Must Take on its Share of the Syrian Refugee Burden, but How? Policy Brief. European University Institute and Migration Policy Center, San Domenico di Fiesole.
- Fargues, Philippe/Bonfanti, Sara* 2014: When the Best Option is a Leaky Boat: Why Migrants Risk their Lives Crossing the Mediterranean and what Europe is Doing about it. Policy Brief. European University Institute and Migration Policy Center, San Domenico di Fiesole.
- Frontex* 2015: Annual Risk Analysis 2015, Warschau.
- Hailbronner, Kay* 2014: Asyl- und Ausländerrecht. 3., überarbeitete Auflage, Stuttgart.
- Hallergård, Carl* 1998: Bosnia and Herzegovina: Problems and Progress in the Return Process, in: *Forced Migration Review*, 1, 21–23.
- Hasmath, Reza* 2013: Deterring the ‚Boat People‘: Explaining the Australian Government’s People Swap Response to Asylum Seekers. Centre on Migration, Policy and Society Working Paper 103, University of Oxford.
- Hatton, Timothy J.* 2004: Seeking Asylum in Europe, in: *Economic Policy*, April, 5–62.
- Hein, Christopher/de Donato, Maria* 2012: Exploring Avenues for Protected Entry in Europe. Report in the Frame of the Project „Exploring New Forms of Access to Asylum Procedures. ET Entering the Territory“, Abbiategrosso.
- Icduygu, Ahmet* 2015: Syrian Refugees in Turkey. The Long Road Ahead. Migration Policy Institute, Brüssel.
- IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre* 2015: Syria. (<http://www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/syria/>, 30.06.2015)
- Ineli-Ciger, Meltem* 2015: Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean, in: Bauloz, Céline/Ineli-Ciger, Meltem/Singer, Sarah/Stoyanova, Vladislava (Hrsg.): *Seeking Asylum in the European Union. Selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System*, Leiden, 225–246.
- IntMK – Integrationsministerkonferenz* 2014: Ergebnisprotokoll der 9. Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder am 19./20. März 2014, Magdeburg.
- IntMK – Integrationsministerkonferenz* 2015: Ergebnisprotokoll der 10. Integrationsministerkonferenz der Länder am 25./26. März 2015, Kiel.

- IOM – International Organization for Migration* 2015: Deadly Milestone as Mediterranean Migrant Deaths Pass 2.000, Pressemitteilung vom 04.08.2015. (<https://www.iom.int/news/deadly-milestone-mediterranean-migrant-deaths-pass-2000>, 29.09.2015)
- Jungholt, Thorsten* 2012: Zuflucht für Syrien-Flüchtlinge, in: Die Welt, 24.08.12.
- Klausmeier, Simone* 1984: Vom Asylbewerber zum „Scheinasyllanten“, Berlin.
- Kleist, J. Olaf* 2014: Wiederansiedlung von Flüchtlingen als Hilfe für besonders Schutzbedürftige, in: terra cognita, 25/2014, 66–70.
- Koenig, Christian* 2015: Drückt sich der Staat? Private Einstandspflichten für Syrien-Flüchtlinge, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.08.2015.
- Kreienbrink, Axel* 2013: 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik, in: ZAR, 11–12, 397–410.
- Long, Katy* 2015: From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential. Migration Policy Institute, Washington D. C.
- McGee, Thomas* 2013: The Stateless Syrians. Report of the Middle East and North Africa Nationality and Statelessness Research Project. Tilburg Law School, Tilburg.
- Neumayer, Eric* 2004: Asylum Destination Choice – What Makes Some Western European Countries More Attractive than Others?, in: European Union Politics, 5, 155–180.
- Newland, Kathleen* 2015: Rethinking Global Protection: New Channels, New Tools. Migration Policy Institute, Washington D. C.
- Nordlund, Veronica/Pelling, Lisa* 2012: The New Way In. A Migrant Perspective, Stockholm.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development* 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Paris.
- Orchard, Cynthia/Miller, Andrew* 2014: Protection in Europe for Refugees from Syria. Forced Migration Policy Briefing 10. Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford.
- OXFAM* 2015: Syria Crisis. Fair Share Analysis 2015. (<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syria-fair-share-analysis-300315-en.pdf>, 30.06.2015)
- Papadopoulou, Anna* 2015: Regional Protection Programmes: an Effective Policy Tool? Domain Discussion Paper. January 2015, Brüssel.
- Parusel, Bernd* 2010: Europäische und nationale Formen der Schutzgewährung in Deutschland. Studie II/2009 im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN), Nürnberg.
- Perthes, Volker* 2013: Modell vorm Zerfall. Warum es uns nicht gleichgültig sein darf, was in Syrien geschieht, in: Internationale Politik (IP), November/Dezember, 8–16.
- Poutrus, Patrice G.* 2014: Öffentlichkeit und Asylpolitik im geteilten Deutschland während des Kalten Krieges, in: Bispinck, Henrik/Hochmuth, Katharina (Hrsg.): Flüchtlingslager im Nachkriegsdeutschland. Migration, Politik, Erinnerung, Berlin, 92–114.
- Pro Asyl* 2012: Türkisch-syrische Grenze für Flüchtlinge öffnen/Pro Asyl fordert Aufnahmeprogramm. Pressemitteilung vom 28.08.12. (http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/tuerkisch_syrische_grenze_fuer_fluechtlinge_oeffnensyrienfluechtlinge_pro_asyl_foerdert_aufnahmepro/, 28.09.2015)
- Reuter, Christoph* 2015: Ansturm auf die Botschaft, in: Der Spiegel, 34/2015, 14.08.2015.
- Scharf, Manuela/Misselwitz, Margarete* 2013: Country Profile Germany, Know Reset – Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States, San Domenico di Fiesole.
- Scholz, Antonia* 2013: Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatsuche von Asylbewerbern – Ergebnisse einer Expertenbefragung. Forschungsbericht 19, Nürnberg.
- Statistisches Bundesamt* 2015a: Zensus 2011, Wiesbaden. (<https://ergebnisse.zensus2011.de/#dynTable>, 30.08.2015)
- Statistisches Bundesamt* 2015b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung. Ergebnisse des Ausländerzentralregisters 2014. Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden.
- Stiegler, Peter* 2008: Kommentar zu § 23 Aufenthaltsgesetz, in: Hofman, Rainer M./Hoffmann, Holger 2008: Ausländerrecht. Handkommentar, Baden-Baden, 290–292.
- SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.

- SVR 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahrestgutachten 2015, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2013: Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2015a: Krise der europäischen Asylpolitik: Kollektive Aufnahmeverfahren mit fairen Quoten einrichten, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2015b: Junge Flüchtlinge. Aufgaben und Potenziale für das Aufnahmeland, Berlin.
- Trosien, Norbert 2011: Resettlement-Programm – auch sinnvoll für Deutschland, Bonn.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2008: Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittländern (Resettlement) in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2011: Resettlement Handbook. United Nations High Commissioner for Refugees – Division of International Protection. Revised Edition, Genf.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2012: A Year of Crisis. Global Trends 2011, Genf.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2013: Lacking a Nationality, Some Refugees from Syria Face Acute Risks. News Stories, 20 December 2013. (<http://www.unhcr.org/52b45bbf6.html>, 30.08.2015)
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2014a: War's Human Cost. Global Trends 2013, Genf.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2014b: Zusammenfassende UNHCR-Empfehlungen zur Ausgestaltung des regulären Resettlement-Programms in Deutschland. April 2014, Berlin.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2014c: Syrian Refugees in Europe. What Europe Can Do to Ensure Protection and Solidarity, Brüssel.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2014d: Syria Regional Response Plan (RRP6) 2014, Annual Report.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2015a: Syria Regional Refugee Response, Inter-Agency Information Sharing Portal. (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 30.08.2015)
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2015b: Vier Jahre Syrien-Konflikt: Flüchtlingen droht düstere Zukunft. Pressemitteilung vom 12. März 2015. (<http://www.unhcr.de/home/artikel/d57e1d7c-9cb1e9739eb4d119aa960b79/vier-jahre-syrien-konflikt-fluechtlingen-droht-duestere-zukunft.html>, 28.09.2015)
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2015c: World at War. Global Trends 2014, Genf.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2015d: Asylum Trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries, Genf.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2015e: IMK: UNHCR zur Aufnahme von Syrien-Flüchtlingen. Pressemitteilung vom 24. Juni 2015, Berlin. (<http://www.unhcr.de/presse/pressemitteilungen/artikel/68b38ab85bff5cfae5419e971c7c4de8/imk-unhcr-zur-aufnahme-von-syrien-fluechtlingen.html>, 28.09.2015)
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2015f: Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements, in: International Journal of Refugee Law, 27: 1, 157-165.
- UNRWA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 2014: Syria Regional Crisis Emergency Appeal 2015. (http://www.unrwa.org/sites/default/files/2015_syria_emergency_appeal.pdf, 29.09.2015)
- UNSC – United Nations Security Council 2015: Open Briefing on the Humanitarian Situation in Syria: Remarks by António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, 7394th Meeting. 26. Februar 2015, New York.
- Wieland, Carsten 2015: Syrien. Online-Dossier Innerstaatliche Konflikte. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Wöhrle, Christoph 2012: Deutschland/Syrien: Debatte um Flüchtlinge, in: Migration und Bevölkerung, 7/12, 1-2.

Anhang

Tab. 4 Kollektive Aufnahmeprogramme in der Bundesrepublik Deutschland

Jahr/ Zeitraum	Herkunftsland/Gruppe	Anzahl	Art des Programms/Rechtsgrundlage
1956	Ungarn	ca. 13.000	organisierte Einreise, dann Asylverfahren, überwiegend dauerhaft
ab 1973	Chile	ca. 2.000	organisierte Einreise, dann Asylverfahren, dauerhaft und temporär
ab 1979	Vietnam (Boatpeople)	ca. 35.000	HumHAG, teilweise Asylverfahren, überwiegend dauerhaft
ab 1990	Albanien	ca. 3.000	§ 22 AuslG (1965), überwiegend temporär
ab 1992	Bosnien-Herzegowina	ca. 350.000	überwiegend Duldung (§ 54 AuslG) und temporär
1999	albanische Flüchtlinge aus dem Kosovo	ca. 15.000	§ 32a Abs. 10 AuslG, überwiegend temporär
2009–2010	irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien	2.501	§ 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2010–2011	afrikanische Flüchtlinge aus Malta	102	innereuropäische Umverteilung (Relocation), § 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2011	somalische, eritreische, äthiopische und sudanesishe Flüchtlinge aus Malta	153	innereuropäische Umverteilung (Relocation), § 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2012	Flüchtlinge aus Tunesien	202	UNHCR-Resettlement-Programm, § 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2012	irakische Flüchtlinge aus der Türkei	105	UNHCR-Resettlement-Programm, § 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2013	irakische, iranische und syrische Flüchtlinge aus der Türkei	293	UNHCR-Resettlement-Programm, § 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2014	Syrer, nichtsyrische Staatsangehörige, insbesondere Iraker, einige somalische Staatsangehörige und staatenlose Palästinenser	ca. 200	UNHCR-Resettlement-Programm, § 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2014	Indonesien, Flüchtlinge aus Sri Lanka, Myanmar etc.	ca. 100	UNHCR-Resettlement-Programm, § 23 Abs. 2 AufenthG, dauerhaft
2013–2015	Syrien	20.000 plus ca. 16.000 über Länderprogramme	temporäre Aufnahmeprogramme von Bund und Ländern, § 23 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG, zunächst temporär
2015	u. a. afrikanische Flüchtlinge, Syrer und Palästinenser aus Ägypten	ca. 500	UNHCR-Resettlement-Programm, § 23 Abs. 2 bzw. 4 AufenthG, dauerhaft

Quellen: IntMK 2014: 32; BAMF 2012: 98; 2013: 83; 2015 a–e: 87–88; Kreienbrink 2013: 399; Klausmeier 1984; Poutrus 2014; Scharf/Misselwitz 2013

Impressum

Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2015-1

Herausgeber:

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel. 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de

Verantwortlich:

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung:

KALUZA+SCHMID GmbH

Druck:

KÖNIGSDRUCK Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2015

ISSN 2363-7358

Der Autor

Marcus Engler

Wissenschaftlicher Mitarbeiter des SVR-Forschungsbereichs

Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Ein Schwerpunkt der Forschungsvorhaben liegt auf dem Themenfeld Bildung. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und gemeinnütziges Beobachtungs-, Bewertungs- und Beratungsgremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de/Forschungsbereich