


# Flüchtlingsaufnahme außerhalb des Asylverfahrens

## Komplementäre Zugangswege und Humanitäre Aufnahme

In Deutschland und Europa wird aktuell über die Verteilung von aus Seenot geretteten Menschen gestritten. Gleichzeitig werden seit einigen Jahren verschiedene Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge aus Erstaufnahmeländern erprobt.

In diesem Info werden die unterschiedlichen Programme und Entscheidungsebenen vorgestellt, die in Deutschland zurzeit durchgeführt werden. Die Komplementarität der Programme bleibt dabei von vorrangiger Bedeutung. Entsprechend werden abschließend Forderungen für die Ausgestaltung formuliert.



Impressum  
Diakonie Hessen -  
Diakonisches Werk in Hessen und Nassau und  
Kurfürstentum Nassau e.V.  
Abteilung FIAM  
Flucht, Interkulturelle Arbeit, Migration  
Ederstraße 12  
D-60486 Frankfurt am Main  
Fon: 069. 7947 6229  
Fax: 069. 7947 996226  
Autorinnen:  
Hildegund Niebch  
Doris Peschke

# Flüchtlingsaufnahme außerhalb des Asylverfahrens

## Komplementäre Zugangswege und Humanitäre Aufnahme

### Hintergrund:

Um in Deutschland Schutz zu finden, wird i.d.R. ein Asylverfahren durchlaufen. Einen Asylantrag kann nur stellen, wer tatsächlich in Deutschland angekommen ist. Eine Asylantragstellung im Ausland ist aufgrund des Territorialprinzips nicht möglich. Das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) unterscheidet drei nachhaltige Schutzinstrumente:

- Schutzstatus im Erstaufnahmeland und Asyl
- Resettlement, Neuansiedlung von Flüchtlingen aus einem Erstaufnahmeland in einem anderen Staat
- Repatriierung, wenn sich die Situation im Herkunftsland verbessert hat

Seit einigen Jahren werden auch in Europa zunehmend komplementäre Zugangswege implementiert und ausgebaut. Dies ermöglicht v.a. vulnerablen Gruppen, Schutz in Deutschland zu finden, die nicht die Ressourcen haben, eine beschwerliche Reise auf sich zu nehmen und entlastet überforderte Erstzufluchtsländer in den Kriegs- und Krisenregionen.

Diese Aufnahme kann allerdings nur eine sinnvolle Ergänzung und kein Ersatz zum individuellen Flüchtlingsschutz darstellen.

### Komplementäre Zugangswege

Was ist das?

Es geht um geregelte Zugänge, die von Anfang an mit einem rechtmäßigen Aufenthaltsstatus einhergehen. Das vermindert den Druck in Erstzufluchtsländern, ermöglicht dauerhafte Lösungen mit Bleibeperspektiven und fördert die Eigenständigkeit von Flüchtlingen. Beispiele für komplementäre Zugänge sind neben den verschiedenen Facetten der humanitären Aufnahme auch Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten in Drittländern sowie Familienzusammenführung.

Zu den humanitären Aufnahmen zählen:

#### Resettlement, Neuansiedlung – Aufnahmeprogramm des Bundes.

Rechtsfolge: AE (Aufenthaltserlaubnis) für zunächst drei Jahre nach § 23 Abs. 4 AufenthG (seit 01.08.2015 gesetzlich normiert), schließt privilegierten Familiennachzug ein, kommt GFK Status gleich.

Hintergrund: Resettlement ist ein internationales Instrument der Neuansiedlung von Flüchtlingen. Aufgenommen werden besonders schutzbedürftige Personen, die in einem Drittland, in der Regel außerhalb der EU, vorübergehend Schutz gefunden, jedoch keine dauerhafte Perspektive haben. Das Verfahren betrifft Flüchtlinge, die bereits vom UNHCR anerkannt worden sind. Nach Deutschland wurden über dieses Programm von 2012 bis 2017 2.919 Personen umgesiedelt. Das UNHCR sucht weltweit Resettlement-Plätze. Der aktuelle Bedarf (1.4 Mio) übersteigt bei weitem die Zusagen. Durch die drastischen Kürzungen im Resettlementprogramm der USA – bis 2016 das weltweit größte Programm – sanken die Resettle-

ment-Plätze in den letzten zwei Jahren sogar, obwohl in Europa ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war und die EU für die Jahre 2018 und 2019 die Aufnahme von 50.000 Flüchtlingen zugesagt hat. Angekommen – so ZEIT vom 16.06.2019 - sind bislang 32.700. Deutschland beteiligt sich mit 10.200, von denen bisher 4.100 eingereist sind. Laut Zusage der Europäischen Kommission wird jede Aufnahme mit 10.000 € bezuschusst.

## Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes und der Länder

### Bundesaufnahmeprogramm

Rechtsfolge AE nach § 23 Abs. 2 AufenthG für zunächst drei Jahre mit weniger Rechten als GFK-Flüchtlinge und ohne privilegierten Familiennachzug.

Das BMI kann „zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ anordnen, dass bestimmten Ausländer\*innen eine Aufnahme zugesagt wird. Damit kann in kurzer Zeit eine relativ zügige Aufnahme größerer Gruppen von Flüchtlingen erfolgen. Mit einem solchen Programm wurden in den Jahren 2013 bis 2015 ca. 20.000 Syrer aufgenommen. In vielen Fällen unterschrieben Verwandte in Deutschland eine Verpflichtungserklärung und mussten für den Lebensunterhalt (Krankenversicherung war weitestgehend ausgenommen) aufkommen.

### Länderaufnahmeprogramme

Rechtsfolgen: AE nach § 23 Abs. 1 AufenthG für 1-3 Jahre mit weniger Rechten als GFK-Flüchtlinge und ohne privilegierten Familiennachzug.

Neben dem oben erwähnten Bundesprogramm für Syrer\*innen gab es auch in allen Bundesländern (außer in Bayern) Länderaufnahmeprogramme. In vier Bundesländern (Berlin, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen) sind diese aktuell noch gültig, setzen aber eine vollumfängliche Verpflichtungserklärung voraus. Dadurch wurde vor allem der Zuzug zu hier schon lebenden Familienangehörigen über die Kernfamilie hinaus ermöglicht. In Auch in Hessen und Rheinland-Pfalz gab es solche Aufnahmeprogramme, die aber schon länger ausgelaufen sind. Die Chance, Verwandte nachzuholen, konnte in beiden Bundesländern dadurch erhöht werden, dass Verpflichtungserklärungen abgegeben wurden, bei denen i.d.R. die Krankenkosten ausgenommen waren.

Aktuell gibt es in zwei Bundesländern neue Aufnahmeprogramme, zwei weitere sind in Planung (ohne Verwandtenbezug und Verpflichtungserklärung):

Schleswig-Holstein: 500 Flüchtlinge nach § 23 Abs. 1 AufenthG in mehreren Tranchen bis zum Jahr 2022 nach Absprache mit Bund, UNHCR und IOM (International Organisation for Migration)

Brandenburg

Bremen und Berlin in Planung

## NesT – Neustart im Team – Staatlich gesellschaftliches Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge

Rechtsfolge AE nach § 23 Abs 4 AufenthG, zunächst für drei Jahre, analog GFK Flüchtlinge

International wird das „private sponsorship“, private Unterstützung für Flüchtlingsaufnahme als Teil von Resettlement-Programmen in den letzten Jahren diskutiert. Ausgangspunkt ist das kanadische Sponsorship-Programm, das seit Mitte der 70er Jahre religiösen Verbänden und zivilgesellschaftlichen Gruppen erlaubt, zusätzliche Resettlement-Plätze zu Verfügung zu stellen.

Kirchen, Verbände und Flüchtlingsorganisationen haben sich im vergangenen Jahr auf ein zusätzliches Aufnahmeprogramm für Deutschland verständigt, das im Mai 2019 öffentlich begonnen wurde. Vorgesehen sind 500 Plätze, die jedoch Teil der zugesagten 10.200 Plätze sind, für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, die aus Ägypten, Äthiopien, Jordanien und Niger umgesiedelt werden sollen. Die Auswahl erfolgt über den UNHCR.

Vorgesehen ist, dass sich Sponsorengruppen mit mindestens fünf Personen bereit erklären, die Kosten für die Kaltmiete gemäß Sozialwohnungen zu tragen, bzw. den Wohnraum für zwei Jahre zur Verfügung zu stellen und für das erste Jahr Integrationsbegleitung zu leisten.

Über die Kontaktstelle für Zivilgesellschaft werden Schulungen und Begleitung angeboten.

Zunächst ist dies ein Pilotprojekt für ein Jahr, das nach einer Evaluierung fortgeführt werden könnte.

Zusammensetzung der Aufnahmegruppen gemäß Zusage des Bundes zur Aufnahme von 10.200 Personen im Rahmen des Resettlement:

Auf Basis des § 23 Abs. 4 AufenthG – AE für drei Jahre - werden aufgenommen:

- a. 1.900 Flüchtlinge, die sich in Ägypten (v.a. Syrer\*innen) und Äthiopien (v.a. aus Somalia und Eritrea) aufhalten.
- b. 1.000 Flüchtlinge, die sich in Jordanien und Libanon (v.a. aus Syrien) aufhalten.
- c. 500 Flüchtlinge über NesT
- d. 300 Flüchtlinge aus Libyen via Niger, weitere 300 angekündigt.

Auf Basis des § 23 Abs. 2 AufenthG – AE für 3 Jahre - werden aufgenommen:

- e. 6.000 v.a. syrische Flüchtlinge aus der Türkei (in Umsetzung des EU-Türkei-Deal vom 18.03.2016), Anordnung des BMI vom 21.12.2018. Die Aufnahme von 500 Personen pro Monat berücksichtigt auch „familiäre oder integrationsförderliche Bindungen“.

Auf Basis des § 23 Abs. 1 AufenthG werden aufgenommen

- f. 500 Flüchtlinge im Länderprogramm Schleswig-Holstein Grundlage: § 23 Abs. 1 AufenthG.

Komplementäre Zugänge werden auf die im Bundeskoalitionsvertrag von 2017 vereinbarte Zuwanderungsspanne von 160.000 bis 220.000 angerechnet.

## Weitere Aufnahmemöglichkeiten ohne gesicherte Aufenthaltsperspektive bei Einreise

### Relocation – Umverteilung innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU

Im Jahr 2015 hat sich die EU verpflichtet, 160.000 Schutzsuchende aus Italien, Griechenland und Ungarn umzusiedeln. Mit Stand 30.10. 2018 wurden tatsächlich 12.700 Flüchtlinge aus Italien und 22.000 aus Griechenland in andere EU Staaten transferiert. Nach Deutschland kamen 5.450 Flüchtlinge aus Italien und 5.400 aus Griechenland (Aufnahmesoll für Deutschland insgesamt = 27.500 Personen). Voraussetzung ist eine Registrierung inkl. der Abnahme von Fingerabdrücken im Erstantkunftsland in der EU. Auch wurden vorrangig Asylsuchende transferiert, die aus einem Land bzw. einer Gruppe mit hoher Schutzquote kommen.

Die Verteilung innerhalb Deutschlands läuft gemäß Königsteiner Schlüssel. Nach Ankunft im jeweiligen Ankunftszentrum/Ankerzentrum der Länder durchlaufen die Flüchtlinge ein Asylverfahren. Die Einleitung eines Dublin-Verfahrens ist ausgeschlossen, da die aufnehmenden Staaten sich zur Durchführen eines Asylverfahrens verpflichten, gemäß Selbsteintritt Dublin III Verordnung Art. 3 Abs. 2.

### Kommunale Aufnahme – Sichere Häfen – Initiative verschiedener Kommunen

Initiiert von der Initiative „Seebrücke“, inspiriert durch Vordenker\*innen wie Gesine Schwan, Vorsitzende der Grundwertekommission der SPD u.a., entwickelt sich zivilgesellschaftlicher Druck von „unten“. Kommunen wollen nicht mehr länger nur „Empfängerinnen“ von Zuweisungen Geflüchteter sein, sondern selbst zu Migrationsgestalterinnen werden. Neben 86 Städten in Deutschland fordern auch Kommunen in anderen europäischen Ländern (z.B. Barcelona, Gdansk, Palermo) mehr solidarische Aufnahme von Geflüchteten und sichere Zufluchtsorte. In einem offenen Brief vom 21.06.2019 an Innenminister Seehofer erklären sich zwölf deutsche Kommunen (u.a. Marburg) ad hoc bereit, aus Seenot Gerettete aufzunehmen.

Bislang scheitern die politischen Absichtserklärungen allerdings an den nicht vorhandenen bundesgesetzlichen Regelungen.

## Forderungen:

- Der Zugang zu einem Asylverfahren muss gewährleistet sein. Komplementäre Zugangswege sind kein Ersatz für Asylverfahren, sondern eine notwendige Ergänzung.
- Um effektiven Zugang zum Asylrecht zu erlangen, sind sichere Zugangswege notwendig.
- Das Sterben im Mittelmeer muss beendet werden.
- Die italienische Seenotrettungsmission Mare Nostrum 2014-2016 hat gezeigt, dass koordinierte Seenotrettung unter Einbeziehung verschiedener Akteure möglich ist. Dazu gehören Einsätze staatlicher und nichtstaatlicher sowie kommerzielle Akteure und Schiffe humanitärer Organisationen. Eine vergleichbare, großangelegte, vorrangig zivile Seenotrettung im Mittelmeer muss aufgebaut werden.
- Seenotrettung durch NGOs darf nicht kriminalisiert werden.
- Wenn eine EU-weite Verteilung von aus Seenot Geretteten derzeit nicht möglich ist, müssen die willigen Staaten vorangehen und eine zügige Verteilung sicherstellen.
  
- Relocation: Verteilung muss zügig auf die bereitstehenden Länder erfolgen. Die Wahrung der Familieneinheit ist vorrangig zu gewährleisten. Die Schutzquote sollte bei der Verteilung keine Rolle spielen.
  
- Alle nach dem „Resettlement-Programm“ Aufgenommenen müssen den gleichen Status nach § 23 Abs. 4 AufenthG erhalten.
- Für kommunale Initiativen muss die gesetzliche Möglichkeit zur Aufnahme von Flüchtlingen bzw. aus Seenot Geretteter geschaffen werden.

## Anhang:

### 1. Rechtsgrundlagen:

#### § 23 AufenthG

Aufenthaltsgewährung durch die obersten Landesbehörden;

Aufnahme bei besonders gelagerten politischen Interessen; Neuansiedlung von Schutzsuchenden

(1) Die oberste Landesbehörde kann aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Die Anordnung kann unter der Maßgabe erfolgen, dass eine Verpflichtungserklärung nach § 68 abgegeben wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit bedarf die Anordnung des Einvernehmens mit dem Bundesministerium des Innern.

(2) Das Bundesministerium des Innern kann zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Ausländern aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen eine Aufnahmezusage erteilt. Ein Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung findet nicht statt. Den betroffenen Ausländern ist entsprechend der Aufnahmezusage eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zu erteilen. Die Niederlassungserlaubnis kann mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

(3) Die Anordnung kann vorsehen, dass § 24 ganz oder teilweise entsprechende Anwendung findet.

(4) Das Bundesministerium des Innern kann im Rahmen der Neuansiedlung von Schutzsuchenden im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge bestimmten, für eine Neuansiedlung ausgewählten Schutzsuchenden (Resettlement-Flüchtlinge) eine Aufnahmezusage erteilt. Absatz 2 Satz 2 bis 5 und § 24 Absatz 3 bis 5 gelten entsprechend.

### 2. Genutzte Quellen u.a.

- a. Resettlement und komplementäre Zugangswege – Neue Wege – neue Länder, Tagungsdokumentation einer Fachtag am 13 und 14. Mai 2019 in Ffm, veranstaltet von Caritas und UNHCR: <https://resettlement.de/resettlement-fachtagung-2019/>
- b. Webseite „Resettlement“: <https://resettlement.de/>
- c. Verschiedene Bundes- und Länderaufnahmeanordnungen
- d. Webseite „Seebrücke“ <https://seebruecke.org/>
- e. Osterappell zur Seenotrettung von 230 MdBs vom 18. April 2019