

Selektiver Schutz: das humanitäre Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge in Deutschland

Maaroufi, Mouna

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maaroufi, M. (2015). Selektiver Schutz: das humanitäre Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge in Deutschland. *PERIPHERIE - Politik, Ökonomie, Kultur*, 35(2), 212-234. <https://doi.org/10.3224/peripherie.v35i138-139.24297>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Mouna Maaroufi

Selektiver Schutz Das humanitäre Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge in Deutschland

Keywords: Syrian refugees, humanitarian admission, temporary protection, durable solutions, burden sharing, migrant-refugee dichotomy, transnationalism, mobility, repatriation

Schlagworte: syrische Flüchtlinge, humanitäre Aufnahme, temporärer Schutz, dauerhafte Lösungen, Lastenteilung, Migrant-Flüchtlings-Dichotomie, Transnationalismus, Mobilität, Rückführung

Praktiker_innen und Wissenschaftler_innen im Feld der Zwangsmigration konzipieren dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge entlang von drei Optionen: Repatriierung, Integration im Erstaufnahmestaat oder Umsiedlung in einen Drittstaat. Notwendig sind jedoch alternative Lösungen angesichts der anhaltenden Herausforderungen im Umgang mit großen und lang andauernden Fluchtsituationen. Sowohl Flüchtlingsrechtsaktivist_innen und Akademiker_innen als auch Staaten und supranationale Institutionen versuchen solche Lösungen zu entwickeln. Allerdings unterscheiden sich ihre Perspektiven erheblich. Unter Bezug auf die deutsche Reaktion auf die syrische Flüchtlingskrise konzentriert sich dieser Artikel auf die Lösungsansätze der Staaten des Globalen Nordens, die üblicherweise den Zugang zu ihrem Staatsgebiet einschränken, Flüchtlinge innerhalb ihrer Herkunftsregionen halten wollen und ihre Verantwortung auf einen internationalen Flüchtlingsschutz begrenzen. Staaten des Nordens intervenieren vor allem, indem sie den Regionen, die Flüchtlinge aufnehmen, humanitäre Unterstützung zur Verfügung stellen: Dies ist beispielsweise der Fall in der seit drei Jahren anhaltenden syrischen Flüchtlingskrise mit mehr als vier Millionen vom Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (*United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR) registrierten Geflüchteten in Syriens Nachbarländern und Ägypten.

In diesem Kontext hat das deutsche „temporäre humanitäre Aufnahmeprogramm“ für syrische Flüchtlinge (THAP) als der weitestreichende Versuch

in Europa, sich der Verantwortung zu stellen, für Aufmerksamkeit gesorgt. Es bietet besonders „schutzbedürftigen“ syrischen Flüchtlingen in Syrien und in seinen Nachbarländern und Ägypten und Libyen eine temporäre Aufnahme in Deutschland an. Drei aufeinanderfolgende Programme wurden im Mai 2013, Dezember 2013 und Juli 2014 ins Leben gerufen: In ihnen ist die Aufnahme und Gewährung eines erneuerbaren zweijährigen Bleiberechts für zweimal je 5.000 und einmal 10.000 Flüchtlinge geregelt (BMI 2013; BAMF 2014). Antragsteller_innen werden nach drei Kriterien verglichen und ausgewählt, wobei die Erfüllung eines Kriteriums für die Aufnahme ausreichend ist. Das erste Kriterium ist der „humanitäre Schutzbedarf“, nach dem besonders Familien mit Kindern, Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen (maximal drei Prozent der zugelassenen Flüchtlinge), Frauen in prekären Situationen und Personen, die zu religiösen Minderheiten gehören, Berücksichtigung finden können. Das zweite – seit dem zweiten Aufnahmeprogramm wichtigste – Kriterium sind Familienverbindungen nach Deutschland, insbesondere wenn in Deutschland ansässige Familienmitglieder bereit sind, eine Verpflichtungserklärung zu unterschreiben. Darüber hinaus werden deutsche Sprachkenntnisse, Verbindungen zu Institutionen syrischer Minderheiten in Deutschland und vorherige Ausbildungs- oder berufliche Erfahrungen in Deutschland berücksichtigt. Drittens sind für die Auswahl solche Flüchtlinge vorgesehen, die Fähigkeiten besitzen, welche beim Aufbau Syriens nach dem Krieg hilfreich sein können – besonders, wenn sie diese Fertigkeiten in Deutschland erweitern können (BAMF 2014).

Dieses Programm wird im vorliegenden Beitrag als eine Fortführung alternativer Ansätze – außerhalb des Gültigkeitsbereichs der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 und angesichts großer Fluchtbewegungen – betrachtet, welche in Europa im Kontext der jugoslawischen und irakischen Flüchtlinge seit den frühen 1990er Jahren Anwendung fanden. Es soll hier danach gefragt werden, ob das Programm eine dauerhafte alternative Lösung für Flüchtlingskrisen bietet, indem es die Notwendigkeit schneller und flexibler Mobilität, familiäre Verbindungen, die Zentralität des Zugangs zu Arbeit und die verschwommene Linie zwischen erzwungener und ökonomischer Migration berücksichtigt – oder ob es lediglich den gegenwärtigen Trend widerspiegelt, nach dem Aufnahmeland des Nordens Flüchtlingsschutz zeitlich immer mehr begrenzen und immer weniger unterstützen. Dieser Artikel untersucht die Implikationen des THAP und bettet seine Analyse in gegenwärtige Debatten im Forschungsfeld zu Zwangsmigration ein – so zum Beispiel um die Dichotomie Migrant_in – Flüchtling, den Transnationalismus, menschliche (Im-)Mobilität und den Nexus zwischen Migration und Entwicklung. Die Grundlagen und Implikationen des Programms

sollen durch eine Analyse der Kriterien, welche die temporäre Aufnahme von syrischen Flüchtlingen regeln, herausgearbeitet werden. Die konkrete Umsetzung des Programms empirisch zu untersuchen, übersteigt allerdings den Rahmen dieses Aufsatzes.

Im ersten Abschnitt (S. 214ff) stellt der Artikel den Kontext des globalen Flüchtlingsregimes vor, innerhalb dessen das THAP zu verorten ist. Dabei werden die Hauptmerkmale von THAP in den Rahmen des sich wandelnden Flüchtlingsschutzes auf europäischer und globaler Ebene gestellt. Der zweite Abschnitt (S. 220ff) widmet sich der Frage, in welcher Weise das Programm die klassische Unterscheidung zwischen als ökonomisch motiviert angesehenen Migrant_innen, deren Einwanderung an den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts ausgerichtet wird, und Flüchtlingen, die unabhängig von ihrer sozioökonomischen Situation Schutz verdienen, berücksichtigt. Die Verlagerung von staatlicher Verantwortung für Flüchtlinge hin zu individualisierten Lösungen auf der Basis von transnationalen Familienzugehörigkeiten diskutiert der dritte Abschnitt (S. 223ff). Schließlich sollen jene Bestimmungen von THAP betrachtet werden, die Rückkehr und Wiederaufbau in einem vermeintlich umfassenden Ansatz verbinden, jedoch durch die tiefe Verankerung im Paradigma der Repatriierung beschränkt bleiben (S. 226ff).

Jenseits der UN-Flüchtlingskonvention

Nach der UN-Flüchtlingskonvention von 1951 ist ein Flüchtling eine Person, die:

„infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ (UNHCR 2014: Art. 1, Kap. A, Abs. 2)

Diese Definition ist die Hauptgrundlage für Versuche, für Flüchtlinge, die den Schutz ihres Herkunftslandes verloren haben, dauerhafte Lösungen zu finden, sei es durch die Gewährung einer dauerhaften Staatsangehörigkeit andernorts oder, wenn möglich, im Rahmen einer Rückkehr in das Herkunftsland.

Reaktionen auf die Unzulänglichkeiten des internationalen Flüchtlingsschutzes

Weltweite, lang andauernde und große Flüchtlingskrisen haben seit jeher die Grenzen der gängigen Lösungen im Sinne der UN-Konvention – Repatriierung, Umsiedlung in einen Drittstaat oder lokale Integration im Erstasyland – deutlich gemacht. Sie verweisen auf die unbedingte Notwendigkeit, umfassendere und innovative Antworten zu entwickeln (Long 2009: 5). Vor allem das Instrument der Umsiedlung, welches Drittstaaten in eine Art Lastenteilung einbezieht, findet in den Staaten des Nordens nur geringe Anwendung, und besonders wenig in Notsituationen, in Bezug auf die argumentiert wird, dass Umsiedlung nur für langandauernde Fluchtsituationen gedacht ist, für die es sonst keine alternativen dauerhaften Lösungen gibt (Perrin & McNamara 2013: 34). Eine Reihe von Initiativen hat in den letzten Jahren versucht, Staaten dazu anzuhalten, mehr umgesiedelte Flüchtlinge aufzunehmen. Der multilaterale Rahmen für Vereinbarungen zur Neuansiedlung in Drittländern des UNHCR (2004) legt eine strategische Verwendung der Neuansiedlung nahe: Er erlaubt Auswahlverfahren von Gruppen von Flüchtlingen, die auf flexiblen und über die Konvention von 1951 hinausgehende Kriterien im Interesse der Neuansiedlungsstaaten – etwa Deutschland – aufbauen (Perrin & McNamara 2013: 11, 34). Mit dieser strategischen Stoßrichtung ist Umsiedlung zu einem anerkannten Werkzeug humanitärer Politik geworden. Sie erlaubt es Regierungen, in der Flüchtlingspolitik eigene Ziele ohne notwendigen Bezug zu Solidarität mit den Geflüchteten und jenen Ländern, die eine große Anzahl von Flüchtlingen beherbergen, zu verfolgen. Dazu gehören z.B. außenpolitische Absichten oder politische Popularität unter migrantischen Bevölkerungsgruppen (Van Selm 2003: 1). Die Versuche, Neuansiedlungsmaßnahmen auszuweiten und zu reformieren, haben in isolierten Fällen auch Ergebnisse gezeitigt. So hat die Europäische Union (EU) während der irakischen Flüchtlingskrise ein erstes gemeinsames Umsiedlungsprogramm ins Leben gerufen und 51.000 Flüchtlinge neu angesiedelt. Darüber hinaus können die EU-Mitgliedsstaaten seit 2012 Gelder vom „Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds“ für Neuansiedlungsprogramme und für jeden einzelnen berechtigten, neu angesiedelten Flüchtling erhalten. Im Fall von Syrien hat sich die europäische Politik vornehmlich darauf konzentriert, Geflüchtete in den syrischen Nachbarländern zu halten, während die europäischen Außengrenzen gestärkt werden – vor allem durch das neu etablierte Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR – und indem vornehmlich vermittels des UNHCR humanitäre Maßnahmen in der Region unterstützt werden. 2013 wurden lediglich 340 syrische Flüchtlinge

in europäischen Ländern neu angesiedelt, die meisten in Schweden und Norwegen (Orchard & Miller 2014: 33-46). Angesichts der unzureichenden Kapazitäten der Umsiedlungsprogramme für syrische Flüchtlinge ist es daher wichtig, alternative dauerhafte Schutzmechanismen zu suchen.

In den letzten Jahren sind mehrere Schutzprogramme entstanden, die Flüchtlingen, welche nicht unter die Flüchtlingskonvention fallen – wie z.B. Gruppen in Notsituationen, für die ein individueller Verfolgungsstatus nicht nachgewiesen werden kann –, temporären Schutz gewähren (Edwards 2012). Artikel 2c der entsprechenden EU-Richtlinie empfiehlt, vorübergehenden Schutz solchen Personen zu gewähren „die aus Gebieten geflohen sind, in denen ein bewaffneter Konflikt oder dauernde Gewalt herrscht“ oder „die ernsthaft von systematischen oder weit verbreiteten Menschenrechtsverletzungen bedroht waren oder Opfer solcher Menschenrechtsverletzungen sind“ (EU 2001: 3). Temporärer Schutz wird mindestens seit der jugoslawischen Krise als eine wirksame und flexible Lösung für bestimmte Flüchtlingssituationen wahrgenommen und gilt als adäquater Mechanismus, um auf dringliche, vorübergehende und massenhafte Flüchtlingsbewegungen zu reagieren (Joly 2002: 49). Tatsächlich können Staaten durch temporäre Schutzmechanismen besser mit großen Zuströmen zurechtkommen, welche mit bestehenden Verfahren nicht effizient zu bewältigen wären (Thorburn 1995). Sie erlauben Staaten, auf die Feststellung des Flüchtlingsstatus zu verzichten, soziale und ökonomische Unterstützungsleistungen einzusparen, eine permanente Integration zu verhindern und stattdessen die schnelle Repatriierung zu priorisieren (Fitzpatrick 2000). Auch in der öffentlichen Wahrnehmung wurde den jugoslawischen Flüchtlingen augenscheinlich positiver begegnet als Asylsuchenden. Entsprechend argumentiert Danièle Joly (2002: 67-72), dass temporärer Schutz maßgeblich dafür sein könnte, ein neues Asylregime zu errichten, das bestimmte Schutzlücken schließt und den Widerspruch zwischen Flüchtlings- und Staatsinteressen überwindet; dass er allerdings aber auch leicht von Regierungen instrumentalisiert werden kann, um Schutzverpflichtungen sowie rechtliche und finanzielle Verantwortung zu minimieren. Die unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen im Rahmen der UN-Konvention und solchen, die von ihr nicht erfasst werden, wird durch das sogenannte „Mitgliedschaftsprinzip“ gerechtfertigt: „Konventionsflüchtlinge“ hätten ihre Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft verloren und bedürften deswegen des Zugangs zu einer neuen, während Nicht-Konventionsflüchtlinge ihre Zugehörigkeit behielten (Price 2009: 168).

Jenseits von temporärem Schutz hat das Konzept des komplementären Schutzes an Bedeutung gewonnen, welches Nicht-Konventionsflüchtlingen unter Bezugnahme auf das Übereinkommen gegen Folter und

andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe von 1984 Schutz vor möglicher Rückführung gewährt (Orchard & Miller 2014: 7). Der sogenannte subsidiäre Schutz¹ gewährt darüber hinaus Nicht-Konventionsflüchtlingen das Recht, nach individueller Statusfeststellung in einem Land zu bleiben. Es ist zu einem in Europa besonders häufig verwendeten Schutzmechanismus für Asylsuchende geworden und begründet inzwischen mehr Statusfeststellungen als die Flüchtlingskonvention selbst (McAdam 2005).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es mehrere Mechanismen gibt, die es syrischen Flüchtlingen erlauben, in Europa Schutz zu finden, besonders weil Asylanträge von Syrer_innen in europäischen Staaten zumeist positiv beschieden werden. Ein Schutzstatus wird in mehr als 90 % der Fälle zugestanden und viele EU-Staaten haben Moratorien für Abschiebungen erlassen. Dennoch sind Flüchtlinge mehrheitlich gezwungen, auf irreguläre Weise und schwierigen, gefährlichen und kostspieligen Wegen in die EU zu gelangen, um Asyl beantragen zu können (Fargues & Fandrich 2012: 8, 21). Neben der Ausweitung von Schutzmechanismen plädiert der UNHCR für spezifischere und komplementäre Lösungen wie Stipendien und Anstellungsprogramme, Arbeitsmobilität und Investorenprogramme, medizinische und humanitäre Evakuierungen, erweiterte Familienzusammenführungen und Formen privater Unterstützung (Orchard & Miller 2014: 49). Vor diesem Hintergrund wendet sich der Artikel nun dem deutschen Aufnahmeprogramm THAP und seinen selektiven Aufnahmekriterien zu.

Ursprung und Ausgestaltung des THAP

Abgesehen vom Instrument der Neuansiedlung (s.o.), anderen selten verwendeten, geschützten Zugangswegen oder humanitären Visa sind humanitäre Aufnahmeprogramme einer der wenigen Wege, auf denen relative große Zahlen von Flüchtlingen ohne die Notwendigkeit einer irregulären Einreise in einem Land Schutz suchen können. Im Folgenden wird sich dieser Beitrag auf das Instrument der temporären humanitären Aufnahme konzentrieren. Diese kann als das Recht von angesichts massenhafter Notlagen international schutzbedürftigen Personen, in ein Drittland einzureisen und dort

1 Ein subsidiärer Schutzstatus basiert auf einer EU-Richtlinie (EU 2011), die in Artikel 15 solche Personen als berechtigt spezifiziert, die nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland „ernsthaften Schaden“ erleiden könnten aufgrund von a) „Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe“, b) „Folter oder unmenschliche[r] oder erniedrigende[r] Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland“ oder c) „ernsthafte[r] individuelle[r] Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts“.

vorübergehend zu leben, definiert werden (Orchard & Miller 2014: 7, 31). Folglich ist dies eine von mehreren Möglichkeiten für Nicht-Konventionsflüchtlinge, temporären Schutz zu erhalten.

Die Inanspruchnahme humanitärer Aufnahme in Deutschland bietet syrischen Flüchtlingen eine sichere und strukturierte Möglichkeit, für die Dauer des Konflikts Schutz in einem Drittstaat zu finden. Das THAP basiert auf Artikel 23 des deutschen Aufenthaltsrechts, das der obersten Landesbehörde das Recht einräumt, spezifischen Gruppen von Personen im Fall von humanitären Katastrophen und entsprechend den deutschen politischen Interessen Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen. Dieser Artikel bestimmt die grundlegenden Rechte und Pflichten der von Neuansiedlungen und humanitären Aufnahmeprogrammen Begünstigten, darunter Arbeitserlaubnis und gegebenenfalls die Anforderung, eine Verpflichtungserklärung vorzulegen. Auf dieser Grundlage wurden die drei aufeinanderfolgenden humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge auf Bundesebene formuliert, gefolgt von ergänzenden, von den Bundesländern (mit Ausnahme von Bayern) im Herbst 2013 entworfenen Aufnahmeprogrammen (Endres de Oliveira 2014). Während die Programme auf Bundesebene auf den drei oben genannten Zugangskriterien aufbauen und nach Artikel 24 des Aufenthaltsrechts die Flüchtlinge mittels eines spezifischen Mechanismus auf verschiedene Bundesländer verteilen², stehen die Programme auf Landesebene nur Flüchtlingen mit Familienmitgliedern in dem jeweiligen Bundesland offen³, und nur soweit jene willens sind Verpflichtungserklärungen für die aufzunehmende Person zu unterzeichnen (Pro Asyl 2015). Während des ersten Programms auf Bundesebene wurden – ausschließlich im Libanon – die Flüchtlinge vom UNHCR und seinen Partnerorganisationen ausgewählt und dann dem deutschen Ministerium für Migration und Flüchtlinge für die endgültige Auswahl übermittelt (UNHCR 2013). Während des zweiten und dritten Programms wurden die Flüchtlinge dem Ministerium vor allem auf der Basis der von Familienmitgliedern eingereichten Anträge von den Bundesländern vorgeschlagen, wobei weiterhin auch der UNHCR sowie das Außen- und das Innenministerium über diese Möglichkeit verfügten (BMI 2013).

Die problematischen Auswirkungen der Bedingungen und Auswahlkriterien des Programms, die eine Rekonzeptualisierung von Flüchtlingsschutz

2 So ist der Königsteiner Schlüssel ein Mechanismus, der festlegt, wie Asylsuchende auf unterschiedliche Bundesländer auf Grundlage von Steuereinnahmen, Bevölkerungsgröße und Leistungsfähigkeit verteilt werden (BAMF 2014).

3 Als Familienmitglieder gelten hier Ehepartner_innen, Eltern und Großeltern, Kinder und Enkel_innen sowie Geschwister, deren Partner_innen und minderjährige Kinder. Sie müssen die deutsche Staatsbürgerschaft oder ein permanentes Aufenthaltsrecht besitzen und in der BRD bereits vor dem 1. Januar 2013 ansässig gewesen sein.

beinhalten, werden in den nächsten Abschnitten diskutiert. An dieser Stelle können wir aber bereits feststellen, dass das THAP eine positive, pragmatische Initiative innerhalb der EU-Staaten darstellt, welche die Notwendigkeit anerkennt, Syriens Nachbarländer nicht nur finanziell, sondern auch durch die Aufnahme von Geflüchteten zu unterstützen. Solidarität und Lastenverteilung können demzufolge als Hauptziele des THAP verstanden werden. So soll der Druck von den Nachbarstaaten genommen werden, von denen erwartet wird, dass sie ihre Grenzen offen halten und sicheren und humanen Schutz für Menschen gewähren, die vor Gewalt und Konflikt fliehen. Die Idee der Lastenverteilung beinhaltet die Unterstützung von Staaten, die eine große Anzahl an Flüchtlingen beherbergen, durch humanitäre und Entwicklungshilfe oder die Aufnahme von Geflüchteten andernorts. Im Kontext der EU kann sich der Begriff auch auf die Verteilung von Flüchtlingen zwischen den Mitgliedsstaaten beziehen (Thorburn 1993).

Die EU hat versucht, ihre Migrations- und Asylpolitik seit dem Aufruf für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem während des Treffens des Europäischen Rates in Tampere 1999 zu harmonisieren. Allerdings setzen sich bislang in Fragen der Lastenverteilung weiterhin nationale Interessen durch, was vor allem zum Nachteil ärmerer Länder geschieht (Marshall 2000; Toshkov & de Haan 2013). In den 1980er und frühen 1990er Jahren waren Deutschland, Österreich und Schweden eifrige Verfechter eines institutionalisierten Systems für die Verteilung der Verantwortlichkeiten. Nach der Intensivierung der jugoslawischen Flüchtlingskrise 1992 und angesichts des fehlenden Engagements der anderen Mitgliedsstaaten entschied sich aber auch Deutschland für eine Re-Nationalisierung von Migrations- und Asylfragen und eine Priorisierung von nationalen bzw. regionalen (Länder-) Interessen (Marshall 2000).

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, das THAP auch als einen positiven Ansatz zu diskutieren, welcher andere europäische Staaten – trotz des Scheiterns einer effektiven Lastenverteilung innerhalb der EU – zur Aufnahme von mehr Flüchtlingen ermutigen könnte, da deren Aufenthalt zeitlich begrenzt und mit weniger finanzieller und rechtlicher Verantwortung verbunden ist. Auch wenn Österreich und Irland humanitäre Aufnahmeprogramme angekündigt haben, ist allgemein das Fehlen ähnlicher Programme oder gemeinsamer europäischer Initiativen ersichtlich (Orchard & Miller 2014: 52). In diesem Sinne verweist das deutsche THAP auf die Hindernisse einer effektiven internationalen bzw. europäischen Kooperation in Sachen Flüchtlingsschutz sowie auf das Übergewicht nationaler Initiativen und Interessen in Bezug auf Flüchtlingskrisen. Nicht zuletzt deshalb ist es wichtig, die Fallstricke der besprochenen rechtlichen und kategorialen

Veränderungen im Flüchtlingsschutz genauer zu analysieren, da sie dauerhaft verhindern könnten, dass Flüchtlinge Zugang zu politischen und Zugehörigkeitsrechten in den Aufnahmegesellschaften erhalten.

Die Auflösung der konzeptionellen Trennung von ökonomischen Migrant_innen und Flüchtlingen

In den letzten Jahrzehnten haben Wissenschaftler_innen diskutiert, ob eine Verwischung der Grenzen zwischen verschiedenen Kategorien von Migrant_innen und eine Erweiterung des Flüchtlingskonzepts wünschenswert wären. Innerhalb der Migrationsforschung wird üblicherweise zwischen freiwilligen Wirtschaftsmigrant_innen und Flüchtlingen unterschieden, wobei letztere zu spezifischen legalen, ihre Schutzbedürftigkeit festlegenden Kategorien zugeordnet werden können (Bakewell 2011). Auch Regierungen versuchen, zwischen Flüchtlingen und Wirtschaftsmigrant_innen zu differenzieren, während sie gleichzeitig die Labels im Hinblick auf nationale Interessen verschwimmen lassen (Zetter 2007). Die Debatte speist sich demnach aus Sorge um die Verwässerung bereits erlangter Schutzrechte und Sozialleistungen einerseits und Argumenten bezüglich der Ungenauigkeit und Künstlichkeit trennscharfer Kategorien für Migrant_innen andererseits (Bakewell 2011).

Wirtschaftliche Motive und Erwerbsbedürfnisse im Flüchtlingsschutz

Während der UNHCR insgesamt an einer engen Flüchtlingsdefinition und an der Dichotomie zwischen Arbeits- und Zwangsmigrant_innen festhält, hat Katy Long dafür plädiert, den Zugang zu Erwerbsarbeit dem Flüchtlingsschutz zuzurechnen, um flexiblere und differenziertere Reaktionen auf die Situationen von Flüchtlingen zu ermöglichen (Long 2009: 7; s. auch Bakewell 2011). So könnten multiple und komplexe Identitäten von Flüchtlingen besser respektiert werden, wenn sozioökonomische Motivationen parallel zu politischen Schutzbedürfnissen Berücksichtigung finden (Long 2009: 9).

Das THAP geht in Deutschland über traditionelle Verständnisse von Flüchtlingen in zweierlei Hinsicht hinaus: Es vergibt einen zeitlich begrenzten Flüchtlingsstatus an eine Gruppe von Menschen, die ihre individuelle Verfolgung nicht nachweisen müssen, und es gesteht diesen Menschen eine temporäre Arbeitserlaubnis auch ohne Asylstatus, unbefristete Aufenthaltsgenehmigung oder Staatsbürgerschaft zu. Das THAP behandelt, wie oben angesprochen, syrische Flüchtlinge bevorzugt, die Fähigkeiten

haben, die für Syriens Wiederaufbau von Vorteil sein könnten, und die in Bezug auf die Sprache und akademische oder berufliche Qualifikation und Erfahrung Verbindungen zu Deutschland haben. Solche Fähigkeiten und Verbindungen könnten die Integration der Flüchtlinge erleichtern und von Vorteil für ihren sozioökonomischen Status und ihre Unabhängigkeit sein. Die Tatsache, dass Flüchtlinge unmittelbaren Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten und auch von Sprach- und Integrationskursen profitieren können, ist zweifelsohne positiv, da damit ökonomische Aktivitäten als essenziell für das Leben von Flüchtlingen anerkannt werden (ELENA 2013: 74). Im Wesentlichen stärkt das Programm eine Herangehensweise an Migration, die auf die Ermöglichung des Lebensunterhalts abzielt. In der Reaktion auf die humanitäre Krise wird Menschen das Recht zu arbeiten gewährt und von Familien erwartet, ihr Wohl während der Vertreibung gemeinsam in die Hand zu nehmen. Indem der Zugang zu humanitärer Aufnahme an Verbindungen nach Deutschland und bestimmte Fähigkeiten gebunden wird, überwindet das THAP die oftmals nur vermeintliche Unterscheidung des Status von Flüchtlingen und Wirtschaftsmigrant_innen. Auf diese Weise setzt das THAP das Argument um, demzufolge ökonomische Rechte und Sicherheit als erster Schritt wichtiger seien als ein bestimmter politischer Status und demzufolge diese auch auf lange Sicht zu effektivem Flüchtlingsschutz beitragen könnten (Long 2009: 7).

Etablierung eines klassenbasierten Schutzregimes

Wenn die Aufnahme von Flüchtlingen an ihre Möglichkeiten, zur Wirtschaft beizutragen, gebunden wird, bedeutet dies, dass ihre Behandlung der von Wirtschaftsmigrant_innen ähnelt, denen Zuzug erlaubt wird, je nachdem, wie das Einwanderungsland von ihnen profitieren kann. Es handelt sich dann nicht um einen Schutzmechanismus im Kontext humanitärer Krisen. So geht mit dem Verwischen der Grenze zwischen Migrant_innen und Flüchtlingen das Risiko einher, die Rechte und Ansprüche von Flüchtlingen im Rahmen von temporärem Schutz zu verringern. In diesem Sinne spiegeln temporäre Schutzprogramme auch die Tatsache wider, dass Asyl- und Arbeitsmigrationspolitik immer mehr verbunden werden (Joly 2002: 73). In ähnlicher Weise haben europäische Staaten in Bezug auf Neuansiedlungen das berufliche und sonstige Integrationspotenzial als Kriterium herausgestellt und erwarten, aus den umgesiedelten Flüchtlingen auch einen ökonomischen Vorteil zu ziehen (Perrin & McNamara 2013: 35). Temporäre Schutzinstrumente können damit entgegen den Hauptprinzipien der UN-Flüchtlingskonvention –

Nicht-Zurückweisung⁴ und Nicht-Diskriminierung – einer politischen Einflussnahme und Diskriminierung durch Auswahl aufgrund von Nationalität und nicht-standardisierten Kriterien Vorschub leisten. Sie ermöglichen es so den Aufnahmestaaten, ihre Souveränität über Entscheidungen zu Einreise und Aufenthaltsdauer zu behaupten. Hinter unscharfen Kriterien wie spezielle Vulnerabilität, Verbindungen zum Land der Neuansiedlung oder Integrationspotenzial können Diskriminierungen aufgrund von Klasse, Religion oder „Ethnizität“ verborgen sein. So werden beispielsweise Christ_innen aus dem Nahen Osten oft aufgrund ihrer angenommen Verletzbarkeit ausgewählt, während Sicherheitsbedenken und angebliche Schwierigkeiten von Muslim_innen sich zu integrieren umgekehrt negativ bewertet werden (Perrin & McNamara 2013: 36).

Die Bevorzugung von Flüchtlingen mit Verbindungen nach Deutschland ist mit dem Sinn des Programms unvereinbar, dass zum Ziel hat, die Belastung der syrischen Nachbarländer zu verringern: So wird es vornehmlich eine Aufnahme für reichere Syrer_innen ermöglichen, die von vornherein besser in der Lage sind, der Wirtschaft der Gastländer zu dienen und auch von ihr zu profitieren. Für die Abgabe einer förmlichen Verpflichtung müssen Familien in Deutschland ein bedeutendes Einkommen nachweisen, um als in der Lage gesehen zu werden, für sich selbst und andere zu sorgen (GGUA 2014: 4). Weiterhin wird von den meisten Antragsteller_innen erwartet, für die Reisekosten selbst aufzukommen (BAMF 2014). Diese Anforderungen an Flüchtlinge entsprechen der Beobachtung von Nicholas Van Hear (2006), dass räumliche Verteilung und Verortung von Flüchtlingen stark mit Klassenzugehörigkeit zusammenhängt. Allgemein kann davon ausgegangen werden, dass Flüchtlinge mit Netzwerken und Familien im Ausland, die potenziell für Unterkunft und Lebensunterhalt aufkommen können, sich in privilegierten Positionen befinden. In diesem Kontext kann das THAP als eine Maßnahme verstanden werden, die diese Tendenzen in Richtung eines klassenbasierten Schutzsystems verstärkt. Auf diese Weise wird das Label Flüchtling von einem Rechtsanspruch zu einer teuren Ware und einem privilegierten Status, der nur einer gewissen Klasse zur Verfügung steht (Zetter 2007).

Das THAP entspricht der Argumentation von Roger Zetter (ebd.), dass Regierungen in den letzten Jahren eine sehr aktive Rolle darin gespielt haben, die Labels Flüchtling und Migrant_in zu transformieren und zu politisieren und die Gruppen entsprechend den Interessen der Staaten des Nordens zu

4 Die Konvention gewährt allen Flüchtlingen in einem anderen Staat das Recht, nicht über Grenzen hinweg zurückgeschickt zu werden.

fraktionieren, ohne jedoch historisch verankerte Leitbilder wie humanitäres Handeln, Schutz und Lastenteilung zu verwerfen.

Die Anerkennung der transnationalen Realitäten von Flüchtlingen

Seit Jahrzehnten betonen Wissenschaftler_innen bereits die Bedeutung transnationaler Gemeinschaften für Migrant_innen. In jüngerer Zeit erkennen auch politische Entscheidungsträger_innen zunehmend die Existenz transnationaler Netzwerke und Praktiken von Migrant_innen an (Vertovec 2007: 2). In Studien über erzwungene Migration ist das Phänomen des Transnationalismus jedoch weniger häufig untersucht worden, da zumeist angenommen wird, dass Menschen, die durch Flucht ihr Land verlassen, die Verbindung zu diesem verlieren würden (Koser 2007). Wie allerdings die zunehmende Zahl von Flüchtlingen, die in der Diaspora ihre Lebensführung transnational organisieren, deutlich macht, halten viele Flüchtlinge transnationale Verbindungen zwischen ihren Herkunfts-, Nachbar- und Asylländern für längere Zeit aufrecht (Van Hear 2003: 3).

Die Bedeutung familiärer Verbindungen im THAP

Das THAP priorisiert Flüchtlinge mit Familienmitgliedern in Deutschland, welche bereit sind, diese unterzubringen und zu ihrem Lebensunterhalt beizutragen, indem sie sich für die Dauer des Aufenthaltes – es sei denn, Asyl wird effektiv gewährt – dazu verpflichten (BAMF 2014). In diesem Sinne beruht THAP auf privater, zumeist durch Familienmitglieder der Flüchtlinge in Deutschland erbrachter Unterstützung (Orchard & Miller 2014: 37). So erkennt das Programm die Bedeutung transnationaler Netzwerke und Familien auch für erzwungene Migrationsbewegungen an. Diese selbst werden einigen Beobachter_innen zufolge die Konflikte überdauern und zur Entwicklung neuer Formen von dauerhaften Lösungen mit an verschiedenen Orten der Welt lebenden, sich gegenseitig unterstützenden Familien beitragen (Van Hear 2003: 1).

2011 lebten nach Schätzungen 400.000 Syrer_innen im Ausland, davon 120.000 in der EU, darunter 31.000 in Deutschland. Damit lebt in Deutschland, nach den USA und vor Schweden, die zweitgrößte syrische Community außerhalb Syriens, welche wertvolle Netzwerke für syrische Flüchtlinge bietet. Bereits vor der Etablierung von THAP wurden zwischen 2011 und 2012 die meisten Asylanträge von Syrer_innen in Deutschland gestellt, gefolgt von Kanada und Schweden (Fargues & Fandrich 2012: 8, 24). So ist denkbar, dass

neben der ökonomischen Situation und der geographischen Lage bestehende syrische Netzwerke und familiären Verbindungen eine große Rolle für die Wahl Deutschlands als Asylsland spielten. THAP nutzt diese transnationalen Verbindungen, die bereits als *Pull*-Faktoren in Richtung Deutschland wirkten, in effizienter und pragmatischer Weise. Ein offizieller Bericht über Flüchtlinge, die im Rahmen des ersten Bundesprogramms aufgenommen wurden, schätzte, dass bis November 2013 etwa 1.000 der 5.000 erwarteten Flüchtlinge unabhängig und durch die Unterstützung ihrer Familien ins Land kommen würden (MAIS NRW 2013: 5). Die beiden Nachfolgeprogramme, die familiäre Verbindungen priorisieren und deren Begünstigte nicht vor Ort durch den UNHCR, sondern durch die Bundesländer aufgrund von Bewerbungen durch Familienmitglieder ausgewählt wurden, beruhen noch stärker auf transnationalen Familienstrukturen. So wurde erwartet, dass im Rahmen des zweiten Aufnahmeprogramms 4.000 von 5.000 Aufnahmen auf Grundlage von Vorschlägen von Familienmitgliedern erfolgen würden (ISIM 2014: 2).

Es ist allerdings wichtig zu betonen, dass die Vorzugsbehandlung von Flüchtlingen aus bestimmten Bevölkerungsgruppen mit historischen, sprachlichen oder durch frühere Migrationsbewegungen konstituierte Verbindungen zum Aufnahmeland keineswegs neu ist. So wählten z.B. viele Staaten Flüchtlinge zur Umsiedlung unter Berücksichtigung bestehender nationaler Minderheiten aus, in der Erwartung, dass Aufnahme und Integration so leichter erfolgen würden (Perrin & McNamara 2013: 32). Die Annahme, dass die Bereitschaft von Familien zur Übernahme von Verantwortung für Flüchtlinge quasi natürlich gegeben sei, vernachlässigt allerdings die strukturellen Kräfte, die Migrationsentscheidungen und die sozialen Beziehungen innerhalb von Haushalten beeinflussen. So werden Entscheidungen über eine Migration nach Deutschland in der Regel in den Familien kollektiv und als Teil einer transnationalen Strategie zur Sicherung des Lebensunterhalts getroffen. Dabei kann allerdings nicht angenommen werden, dass alle Familienmitglieder über den gleichen Einfluss und Informationsstand verfügen, oder dass sie in ihrer Entscheidung frei sind, insbesondere, wenn es um erzwungene Migration aus Konfliktgebieten geht.

Verschiebung der Verantwortung vom Staat auf Individuen

Seit Ende des Kalten Krieges hat das globale Flüchtlingsregime bedeutsame Veränderungen in Form eines Rückgangs der Bereitschaft der Asylslander des Nordens zur Übernahme von Verantwortung gegenüber Flüchtlingen und betroffenen Regionen durchlaufen (Crisp 2003: 4). Regierungen haben ablehnende Haltungen in der Bevölkerung oft gefördert, stecken aber in einem

tatsächlichen Dilemma zwischen dem Begehren der Arbeitgeber_innen nach billiger Arbeitskraft und der Angst der Bevölkerung, dass Migrant_innen nationale Jobs und Ressourcen absorbieren könnten. Es waren wohl diese widersprüchlichen Erwartungen, die Staaten dazu gebracht haben, symbolische Politikinstrumente zur Selbstdarstellung als restriktive Staaten zu implementieren, ohne tatsächlich Einwanderung, insbesondere undokumentierte, zu stoppen (Massey 2009). Jüngere Reaktionen auf Flüchtlingskrisen illustrieren die Tendenz, dass Nationalstaaten zunehmend aus Eigeninteresse agieren, während sie internationale vertragliche Verpflichtungen aus dem globalen Flüchtlingsregime bei Seite schieben (Koser 2007). Anstatt sich auf die Verteilung der Lasten zu konzentrieren, rechtfertigen Staaten ihren Unwillen, Flüchtlinge aufzunehmen, mit Verweis auf vermeintliche Risiken für Sicherheit und die Knappheit der Ressourcen (Chimni 2000). Zugleich rechtfertigt die globale Paradigmenverschiebung von proaktiven Wohlfahrts- und Entwicklungsstaaten hin zu Vertrauen in Marktkräfte, Zivilgesellschaft und individuelle Anstrengungen den Rückzug des Staates aus sozio-ökonomischen Verpflichtungen.

Diese Tendenzen werden im Rahmen von temporären, als Notfallmaßnahmen formulierten Schutzprogrammen, die nur minimale soziale Unterstützung und Leistungen beinhalten, besonders deutlich.⁵ Der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (*European Council on Refugees and Exiles* – ECRE) hält solche temporären Schutzprogramme für einen Ausdruck der Abwertung des europäischen Asylrechts, da sie Rechte und Leistungen für Flüchtlinge beschränken (Joly 2002: 64). So wurden z.B. die temporären Schutzprogramme für jugoslawische Flüchtlinge dafür kritisiert, dass sie nicht die Integration förderten, sondern vielmehr Druck auf eine rasche Rückkehr nach Konfliktende ausübten (Joly 2002: 63).

Der Rückzug des Staates aus der Verantwortung spiegelt sich an verschiedenen Stellen im THAP wider, etwa insofern Flüchtlinge, ihre Familien und ihre Netzwerke den Löwenanteil der finanziellen und organisatorischen Verantwortlichkeiten und so essenzielle staatliche Funktionen übernehmen. Wenn die Familien aufgenommener Flüchtlinge Verpflichtungserklärungen unterzeichnet haben, müssen sie unter Umständen für die Kosten einer medizinischen Behandlung aufkommen, da die Geflüchteten oftmals nicht zu ihren Kernfamilien gehören und bestimmte Bundesländer eine Unterstützung in dem Fall ablehnen. Wenn Flüchtlinge Sozialleistungen in

5 Die EU-Richtlinie zu vorübergehendem Schutzes verlangt lediglich „Zugang zu geeigneter Unterkunft“, „medizinische Notfallversorgung und notwendige Behandlung von Krankheiten“ und „notwendige Unterstützung in sozialer Hinsicht und zur Sicherung des Lebensunterhalts“ (Price 2009: 181).

Anspruch nehmen, um ihre grundlegenden Bedürfnisse zu decken, könnte von den Unterzeichner_innen von Verpflichtungserklärungen verlangt werden, diese zurückzuerstatten. Im Falle von bosnischen Flüchtlingen, deren Verwandte solche Erklärungen abgegeben haben, wurde auf eine solche Erstattung im Fall von kurzen Aufenthaltsdauern, Zerwürfnissen in der Familie oder Veränderungen in der wirtschaftlichen Situation verzichtet (GGUA 2014: 1-8). In jüngerer Zeit wurde versucht, die Verantwortlichkeit der Familien abzuschwächen, etwa indem fast alle Bundesländer Gesundheitsausgaben aus den formalen Verpflichtungserklärungen ausgeklammert haben (Pro Asyl 2015).⁶ Dennoch werden nach wie vor zahlreiche Sozialleistungen, etwa Kindergeld, erst nach einem dreijährigen Aufenthalt in Deutschland gewährt (GGUA 2014: 12). Zwar übernimmt der Staat die Verantwortung für die zahlreichen auf Bundesebene akzeptierten Flüchtlinge ohne familiäre Bindungen, darunter schwere medizinische Fälle mit erheblichem Unterstützungsbedarf (MAIS NRW 2013: 8). Weil aber höchstens drei Prozent aller Flüchtlinge aus medizinischen Gründen aufgenommen werden und Personen mit familiären Verbindungen priorisiert werden, sollte der Behauptung, THAP sei „eine bedeutsame Geste der Solidarität und der geteilten Übernahme von Verantwortung gegenüber Syriens unmittelbaren Nachbarn“ mit Skepsis begegnet werden (UNHCR 2013: 1).

Rückkehr und Förderung des Wiederaufbaus

Die Auswirkungen von Migration auf Entwicklungsprozesse sind breit diskutiert worden. In der jüngsten Vergangenheit hat die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements von unten zu einer positiven Neubewertung des Zusammenhangs zwischen Migration und Entwicklung geführt, so dass Migrant_innen nunmehr als entwicklungsförderliche Akteur_innen angesehen werden (De Haas 2010). In diesem Geiste betrachtet etwa der Europarat temporäre Schutzmaßnahmen als wichtige Instrumente für die Wiederherstellung von Frieden und Prosperität in Konfliktregionen (Joly 2002: 72). Die Berücksichtigung des Wiederaufbaus in Post-Konflikt-Regionen erfordert allerdings auch eine Auseinandersetzung mit der Dauer und Sicherheit des Schutzes und mit dem Ablauf und Umfang der eventuellen Rückkehr von Flüchtlingen mit vorübergehenden Aufenthaltserlaubnissen.

6 Medizinische Kosten sind in folgenden Bundesländern von den Verpflichtungserklärungen ausgeklammert: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und, in schweren Fällen, Rheinland-Pfalz.

Transnationale Mobilität für den Wiederaufbau

Während die Auswirkungen von Rücküberweisungen auf Emigrationsländer umstritten sind, gibt es einen Konsens, der die politische Einflussnahme transnationaler Gemeinschaften und der Diaspora auf Konfliktregionen eher kritisch bewertet (Van Hear 2003: 17). Rückkehrbewegungen sind essenziell für staatlichen Wiederaufbau, da die Rückkehrer_innen wertvolle Ressourcen bereitstellen und das Vertrauen einer Gesellschaft in Wiederaufbau und Entwicklung stärken. Die Inklusion der Rückkehrer_innen in Wiederaufbauprojekte gibt ihnen Beschäftigungsmöglichkeiten, fördert ihre Wiedereingliederung sowie ihr Zugehörigkeitsgefühl zum Ursprungsland und hilft dem Staat bei der Umsetzung von Entwicklungsinitiativen (Petrin 2002: 7f). Allerdings sollten die Rückkehrer_innen, wie allgemein humanitäre Rekonstruktions- und Reintegrationsprogramme, nicht zu Instrumenten von Aufnahmestaaten werden, um interessengeleitet spezifische ökonomische, politische und soziale Reformen in den Transitionsländern umzusetzen (Chimni 2000). Zudem sollte individuelles Engagement keinesfalls die essenzielle Rolle des Staates in der Koordination und Umsetzung des Wiederaufbaus ersetzen oder die internationale Gemeinschaft aus ihrer Unterstützungsverantwortung für konfliktgeplagte Gesellschaften entlassen. Im Fall bosnischer Flüchtlinge in Schweden wurde z.B. die Aufforderung zur Rückkehr mit Verweis auf die Verpflichtung zum Wiederaufbau begründet. Zur gleichen Zeit blieb die offizielle Unterstützung für zurückkehrende Flüchtlinge beschränkt und wurde oftmals daran gekoppelt, schwedische Aufenthaltsrechte auf Dauer aufzugeben (Eastmond 2006).

Indem Flüchtlinge als Akteur_innen von Entwicklung und Wiederaufbau betrachtet werden, nimmt THAP transnationale Verbindungen und deterritorialisierte Netzwerke ebenso wie Zugehörigkeitsgefühle ernst. Zugleich werden Verbindungen und Einkommensmöglichkeiten der Flüchtlinge in Deutschland bei Seite geschoben. Einige Wissenschaftler_innen argumentieren, dass die Mehrzahl der Syrer_innen nach Konfliktende nach Syrien zurückkehren möchte (Akram u.a. 2014: 14), aber dies wird sowohl von der Entwicklung in Syrien als auch von Aufenthaltsstatus und Integration in den Aufnahmелändern abhängen. Auch könnten Flüchtlinge, die außerhalb ihres Herkunftslandes leben und arbeiten, möglicherweise besser in der Lage sein, zu dessen Entwicklung beizutragen, indem sie etwa Geld überweisen, statt in eine schwache Post-Konflikt-Ökonomie mit begrenzten Beschäftigungsmöglichkeiten zurückzukehren (Long 2009: 16). Erfolgreiche Rückkehrstrategien sollten die Risiken einer definitiven Rückkehr in Post-Konflikt-Regionen in Rechnung stellen und daher temporäre Rückkehr

und Wiederauswanderung bzw. Wiedereinwanderung in das Aufnahmeland, ermöglichen (Eastmond 2006). Wie das in den letzten Jahren popularisierte Konzept der zirkulären Migration nahe legt, sollte es Flüchtlingen ermöglicht werden, in Deutschland ihren Lebensunterhalt zu sichern und gleichzeitig nach ihren Möglichkeiten zum syrischen Wiederaufbau beizutragen (Vertovec 2007: 3). Getragen von dauerhaftem Schutz und sozioökonomischer Sicherheit könnten transnational mobile Lebensstile wichtige Beiträge für alle involvierten Regionen und Gesellschaften leisten.

Repatriierung und Rückkehr

Wissenschaftler_innen und Praktiker_innen im Feld der Zwangsmigration haben wiederholt darauf verwiesen, dass menschliche Mobilität nicht als unnatürlicher Zustand betrachtet werden darf, der dauerhaft räumlich zu unterbinden wäre (Long 2009: 7). Diese Debatte geht u.a. zurück auf eine Kontroverse zwischen Liisa Malkki und Gaim Kibreab über die territoriale Gebundenheit von Zugehörigkeit und Identität in „der nationalen Ordnung“ (Malkki 1992: 25). Malkki (ebd.) kritisiert in der Perspektive auf Flüchtlingssituationen den Einfluss von Sesshaftigkeitsvorstellungen, welche den flexiblen und transnationalen Identitäten in einer postmodernen Welt nicht gerecht werden. Kibreab (1999) betont hingegen die anhaltende Bedeutung nationaler kollektiver Identitäten und Bürger_innenrechte für Flüchtlinge. Diese Debatte ist bedeutsam, um temporäre Antworten und Lösungen auf gegenwärtige Flüchtlingskrisen beurteilen zu können, erlaubten solche Antworten doch (transnationale) Mobilität, ohne diese an permanente Zugehörigkeitsrechte zu koppeln.

Obwohl im Allgemeinen positiv zu bewerten ist, dass THAP – in einem globalen Migrationsregime, in dem die Immobilität und Ortsgebundenheit der meisten Menschen des globalen Südens zur Norm erhoben wird – ausgewählten Flüchtlingen zu transnationaler Mobilität verhilft, sollte dennoch kritisiert werden, dass diese zeitlich begrenzt wird. Indem das Programm auf eine Rückkehr der Geflüchteten nach einer kurzen Periode des Schutzes abzielt, reduziert es menschliche Mobilität auf einen vorgezeichneten Pfad, der in Einklang mit deutschen Staatsinteressen verlaufen soll und Kontrolle über Flüchtlinge ermöglicht. Dagegen befürworten das Europäische Parlament und der ECRE, nach zwei Jahren temporären Schutzes andere, dauerhafte Lösungen zu entwickeln, vorzugsweise in Form eines permanenten Aufenthaltsstatus oder wenigstens durch Zugang zum (politischen) Asyl (Joly 2002: 59). In diesem Verständnis sollte temporärer humanitärer Schutz als Übergangsphase zu dauerhafteren Lösungen gesehen werden.

Solche Lösungen könnten in der Verleihung eines permanenten Aufenthaltsstatus oder in mobilen, transnationalen, deutsch-syrischen Lebensstilen bestehen. Allerdings weist die Tatsache, dass das Stellen eines Asylantrags für syrische Geflüchtete den Verlust ihres vorübergehenden humanitären Aufenthaltsrechts bedeutet, bereits auf die Schwierigkeiten beim Zugang zu dauerhafterem Schutz hin (ISIM 2014).

Seit der Einrichtung des UNHCR galt die Repatriierung als beste Dauerlösung. Seit den späten 1980er Jahren hat sich aber die Idee der „freiwilligen Rückkehr“ zum Konzept der „sicheren Rückkehr“ verengt. Diese hat sich weitgehend gelöst von den Bedingungen einer Wiedererlangung der Staatsbürgerschaft und grundlegender Veränderungen in den Beziehungen zwischen Staat und Bürger_innen im Herkunftsstaat (Long 2008: 6). Temporärer Schutz und humanitäre Zugangsprogramme zielen auf geringere Dauerhaftigkeit ab und ihr außerrechtlicher Charakter ermöglicht eine beschleunigte Rückführung, indem Rechte ohne nähere Prüfung der veränderten Situation ausgesetzt werden können (Fitzpatrick 2000). Zwar besitzen aufgrund der Aufhebungsklausel in der Konvention von 1951 alle Schutzmechanismen einen temporären Charakter, dieser wurde allerdings nie durchgesetzt und bot so einen gewissen Schutz gegen einen vorzeitigen Entzug von Rechten (Thorburn 1995). Im Rahmen des temporären Schutzes, der jugoslawischen Flüchtlingen geboten wurde, hat man das Konzept freiwilliger Repatriierung mit dem Verweis bei Seite geschoben, dass die sichere Rückkehr die einzige Bedingung der Konvention darstellt (Chimni 2004: 60).

Derselbe Fall zeigt aber auch, dass temporärer Schutz anders enden kann als geplant, denn die Repatriierung wurde nicht immer durchgesetzt und die Endergebnisse unterschieden sich stark je nach den Geflüchteten und den Aufnahmeländern (Fitzpatrick 2000). Norwegen ermutigte jugoslawische Flüchtlinge ab 1992 bspw. durch ein Programm zur Rückkehr, das Unterstützungszahlungen, Reisekostenunterstützung, ein Jahr Krankenversicherung, ein zweijähriges Rückkehrrecht nach Norwegen und das Versprechen auf Entwicklungshilfe an die entsprechenden Regionen umfasste (Joly 2002: 62). „Look and see“-Programme anderer europäischer Länder haben es Flüchtlingen ermöglicht, für eine Weile nach Hause zurückzukehren, bevor sie sich für eine dauerhafte Rückkehr entschieden (Van Hear 2003: 13). Dagegen wurden nahezu alle Bosnier_innen, die temporären Schutz in Deutschland genossen, repatriert, teilweise zwangsweise (Koser 2007).

Gegenwärtig zeigt sich die Dauerhaftigkeit und Sicherheit von subsidiärem und humanitärem Schutz in Europa am Fall irakischer Geflüchteter. Tatsächlich haben seit 2008 verschiedene europäische Länder – insbesondere Deutschland, die Niederlande und Belgien – damit begonnen, den temporären

Schutz von Iraker_innen zu widerrufen (Fandrich 2013: 18). Während zweier Zeitperioden – 2003-2007 und 2008-2012 – wurden in Deutschland 69 % der Schutztitel widerrufen (Fandrich 2013: 19). Die andauernde Instabilität im Irak zeigt deutlich die Risiken eines temporären Schutzstatus: Sein vorzeitiger Entzug kann Menschen in irreguläre oder unsichere Situationen, z.B. „Duldung“, zwingen.

Deshalb sollte die Frage, ob Syrer_innen, die im Rahmen von THAP nach Deutschland kommen, zwangsweise rückgeführt, geduldet oder in die Irregularität gezwungen werden, bereits jetzt gestellt werden. Sollte Rückführung die präferierte Option werden, so sollte die Sicherheit der Situation in Syrien nicht nur anhand standardisierter, von den Aufnahmeländern vorgegebener Kriterien beurteilt werden (Chimni 2004: 61). Stattdessen sollte sie in einer flexiblen Art und Weise umgesetzt werden, welche die Geflüchteten als Akteur_innen mit eigener Identität respektiert (Long 2008: 24).

Schlussfolgerung

Es ist ernüchternd für das globale Flüchtlingsregime, wenn ein temporäres Aufnahmeprogramm wie THAP als exemplarische Initiative gelobt wird. Zwar muss man einige progressive und innovative Charakteristika des Programms anerkennen. Seine Umsetzung spiegelt aber insgesamt die Verringerung des Schutzes wider, den die Staaten des Nordens Flüchtlingen aus Konfliktregionen des Südens bereit sind zu bieten, und der Verantwortung, die sie für letztere übernehmen. Positiv lässt sich vermerken, dass THAP dadurch ein Umdenken bezüglich der Reaktion auf Flüchtlingskrisen anstoßen kann, dass die Trennung zwischen erzwungener und ökonomisch bedingter Migration aufgebrochen sowie die Bedeutung transnationaler Verbindungen und die Notwendigkeit fortgesetzter Mobilität gesehen wird. Die Anerkennung der transnationalen Verbindungen von Flüchtlingen ermöglicht es den Aufnahmeländern, sich bestehender nationaler Gemeinschaften in ihrem Territorium zu bedienen, Flüchtlinge zu identifizieren sowie Prozesse der Aufnahme und Integration zu erleichtern. Zugleich erleichtert dies den Flüchtlingen die Selbstorganisation und Anpassung an die neue Situation. Außerdem wird die Arbeitserlaubnis für die Geflüchteten und ihre Auswahl nach Sprach- und beruflichen Kenntnissen sowohl ihnen als auch den Aufnahmeländern nützen. Selbst die zunächst lediglich temporäre Aufnahme ließe sich positiv interpretieren, soweit den Geflüchteten dauerhaftere Lösungen in den Aufnahmeländern oder in fortgesetzter Mobilität zur Verfügung stehen, ermöglicht sie doch schnelle und flexible Reaktionen auf Notsituationen und erweitert die Möglichkeiten für Mobilität. Schließlich

ist die Ermutigung zu möglichen Beiträgen zum Wiederaufbau Syriens als positiv zu werten, solange diese mit den Absichten und Interessen der Geflüchteten übereinstimmt.

Dennoch sollten die transnationalen Realitäten in der Lebensweise von Geflüchteten nicht nur anerkannt werden, wenn dies dem Staat zur Entlastung von Verantwortlichkeit dient. Auch sollte die tendenzielle Aufhebung der Trennung zwischen Flüchtlingen und ökonomischen Migrant_innen zu einer Anerkennung der vitalen sozio-ökonomischen Bedürfnisse beider Gruppen führen. Und ernsthafte Versuche, zu Wiederaufbau und Entwicklung der Herkunftsländer beizutragen, sollten nicht entlang der Interessen der Aufnahmeländer an eine Rückkehr gebunden werden, sondern berücksichtigen, dass fortgesetzte Migration den Geflüchteten die größten Möglichkeiten bieten könnte, sich am Wiederaufbau zu beteiligen.

Schließlich sollte ein „humanitäres“ Programm keinen derartig eigennützigen Ansatz des deutschen Staates begünstigen: Dieser scheint hauptsächlich Flüchtlinge aufnehmen zu wollen, die über auf dem Arbeitsmarkt knappe Fähigkeiten verfügen oder dem Staat nicht zur Last fallen. Dass der bloße Zugang nach Deutschland ohne Gewährung von Sozialleistungen für die meisten Kriegsflüchtlinge bereits als humanitärer Akt betrachtet wird, ist in Wirklichkeit Ausdruck einer strukturellen globalen Ungleichheit. Diese ermöglicht es den nördlichen Staaten, ihre Immigrant_innen auszuwählen, während die ärmeren Länder mit dem langfristigen Zustrom von verwundbaren und oftmals verarmten Flüchtlingen zurechtkommen müssen. Ein solches Programm riskiert, Ungleichheiten zwischen syrischen Flüchtlingen zu verstärken, insofern diejenigen mit höherem ökonomischem und sozialem Kapital besseren Zugang zu den reicheren Ländern haben. Ebenso wenig kann das Programm als Modell internationaler Lastenteilung gelten: Die volle Verantwortung für Auswahl und Bemessung der Flüchtlingskontingente liegt beim deutschen Staat, das Programm bedarf der Existenz transnationaler Netzwerke im Aufnahmeland und scheint auf einen Mangel an Arbeitskräften zu reagieren.

Literatur

- Akram, Susan; Bidinger, Sarah; Lang, Aaron; Hites, Danielle; Kuzmova, Yoana & Nouredine, Elena (2014): *Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies and Global Responsibility Sharing*. Boston, US-MA, <http://www.bu.edu/law/central/jd/programs/clinics/international-human-rights/documents/FINALFullReport.pdf>, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Bakewell, Oliver (2011): „Conceptualising Displacement and Migration: Processes, Conditions, and Categories“. In: Koser, Khalid, & Susan Martin (Hg.): *The Migration-Displacement Nexus: Patterns, Processes, and Policies*. Oxford, S. 14-28.

- BAMF – Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge (2014): *Merkblatt Syrien*. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Migration/syrien-aufnahme-merkblatt-faq-3-programm.pdf?__blob=publicationFile, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- BMI – Bundesministerium des Innern (2013): *Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens vom 30. Mai 2013*. http://www.kfi.nrw.de/zuwanderung/Aufnahme-syrischer-Buergerkriegsfluechtlinge/130530_Aufnahmeanordnung_syrische_Fluechtlinge_endg_2_1_.pdf, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Chimni, Bhupinder Singh (2000): „Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection“. In: *Journal of Refugee Studies*, Bd. 13, Nr. 3, S. 243-263.
- Chimni, Bhupinder Singh (2004): „From Resettlement to Involuntary Repatriation. Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems“. In: *Refugee Survey Quarterly*, Bd. 23, Nr. 3, S. 55-73.
- Crisp, Jeff (2003): *A New Asylum Paradigm. Globalisation, Migration and the Uncertain Future of the International Refugee Regime*. Genf, <http://www.refworld.org/pdfid/4ff2abf92.pdf>, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- De Haas, Hein (2010): „Migration and Development. A Theoretical Perspective“. In: *International migration review*, Bd. 44, Nr. 1, S. 227-264.
- Massey, Douglas S. (2009): „The Political Economy of Migration in an Era of Globalization“. In: Martinez, Samuel (Hg.): *International Migration and Human Rights. The Global Repercussions of US Policy*. Berkeley, S. 25-43.
- Eastmond, Marita (2006): „Transnational Returns and Reconstruction in Post-War Bosnia and Herzegovina“. In: *International Migration*, Bd. 44, Nr. 3, S. 141-166.
- Edwards, Alice (2012): „Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention“. In: *Melbourne Journal of International Law*, Bd. 13, Nr. 2, S. 595-636.
- Endres de Oliveira, Pauline (2014): „Schutz syrischer Flüchtlinge in Deutschland – Welche Möglichkeiten für einen sicheren Aufenthalt gibt es?“. In: *Asylmagazin*, 9/2014, S. 284-292.
- EU – Europäische Union (2001): *Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:DE:PDF>, letzter Aufruf: 17. 6. 2015.
- EU – Europäische Union (2011): *Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011. Amtsblatt der Europäischen Union*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=DE>, letzter Aufruf: 17. 6. 2015.
- ELENA – European Legal Network on Asylum (2013): *Information not on Syrian Asylum Seekers and Refugees in Europe*. <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/824.html>, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Fandrich, Christine (2013): *A Comparative Study on the Asylum Landscapes within the EU for Iraqis after the 2003 Iraq war and Syrians after the 2011 Syrian Civil War*. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29059/RSCAS_2013_89.pdf?sequence=3, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Fargues, Philippe, & Fandrich Christine (2012): *The European Response to the Syrian Refugee Crisis. What next?* <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%2014.pdf>, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Fitzpatrick, Joan (2000): „Temporary Protection of Refugees. Elements of a Formalized Regime“. In: *American Journal of International Law*, Bd. 94, Nr. 2, S. 279-306.
- GGUA – Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V. (2014): *Aufnahme Syrischer Familienangehöriger – Verpflichtungserklärung, Zugang zu Krankenversorgung und anderen Sozialleistungen*. http://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/verpflichtungserklaerung-neu.pdf, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.

- ISIM – Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland Pfalz (2014): *Aufnahme von syrischen Flüchtlingen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten*. http://mifkjf.rlp.de/fileadmin/mifkjf/Integration/Themen/SYR_II_ABH.pdf, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Joly, Danièle (2002): „Temporary Protection and the Bosnian Crisis. A Cornerstone of the New European Regime“. In: Joly, Danièle (Hg.): *Global Changes in Asylum Regimes*. Gordonsville, US-VA, S. 48-78.
- Kibreab, Gaim (1999): „Revisiting the Debate on People, Place, Identity and Displacement“. In: *Journal of Refugee Studies*, Bd. 12, Nr. 4, S. 367-384.
- Koser, Khalid (2007): „Refugees, Transnationalism and the State“. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Bd. 33, Nr. 2, S. 233-254.
- Long, Katy (2008): *State, Nation, Citizen. Rethinking Repatriation*. Oxford, <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/state-nation-citizen-rethinking-repatriation/files/publications/working-paper-series/wp48-state-nation-citizen-2008.pdf>, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Long, Katy (2009): „Extending Protection: Labour Migration and Durable Solutions for Refugees“. In: *New Issues in Refugee Research*, Nr. 176, <http://www.refworld.org/pdfid/4f719bcd2.pdf>, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- MAIS NRW – Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): *Schriftlicher Bericht für die 18. Sitzung des Integrationsausschusses zu Top 7. Aufnahme syrischer Flüchtlinge*. <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1330.pdf>, letzter Aufruf: 14. 6. 2015.
- Malkki, Liisa (1992): „National Geographic. The Rooting of Peoples and the Territorialization of National Identity among Scholars and Refugees“. In: *Cultural Anthropology*, Bd. 7, Nr. 1, S. 24-44.
- Marshall, Barbara (2000): „Closer Integration or Re-nationalization? Recent Trends in EU Migration and Asylum Policies. The Case of Germany“. In: *Journal of European Integration*, Bd. 22, Nr. 4, S. 409-432.
- McAdam, Jane (2005): „The European Union Qualification Directive. The Creation of a Subsidiary Protection Regime“. In: *International Journal of Refugee law*, Bd. 17, Nr. 3, S. 461-516.
- Orchard, Cynthia, & Andrew Miller (2014): *Protection in Europe for refugees from Syria*. Oxford, <http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb10-protection-europe-refugees-syria-2014.pdf>, letzter Aufruf: 18. 6. 2015.
- Perrin, Delphine, & Frank McNamara (2013): *Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*. <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/Know-Reset-RR-2013-03.pdf>, letzter Aufruf: 18. 6. 2015.
- Petrin, Sarah (2002): *Refugee Return and State Reconstruction. A Comparative Analysis*. UNHCR. <http://www.unhcr.org/3d5d0ec94.html>, letzter Aufruf: 18. 6. 2015.
- Price, Matthew E. (2009): *Rethinking Asylum. History, Purpose, and Limits*. Cambridge.
- Pro Asyl (2015): *Informationen zu den Aufnahmeprogrammen für syrische Flüchtlinge*. <http://www.proasyl.de/de/home/syrien/>, letzter Aufruf: 18. 6. 2015.
- Thorburn, Joanne (1995): „Transcending Boundaries. Temporary Protection and Burden-sharing in Europe“. In: *International Journal of Refugee Law*, Bd. 7, Nr. 3, S. 459-480.
- Toshkov, Dimitar, & Laura de Haan (2013): „The Europeanization of Asylum Policy. An Assessment of the EU Impact on Asylum Applications and Recognitions Rates“. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 20, Nr. 5, S. 661-683.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2004): *Multilateral framework of understandings on resettlement*. www.unhcr.org/414aa7e54.html, letzter Aufruf: 18. 6. 2015.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2013): *Temporary Humanitarian Admission Programme for Syrian Refugees (THAP). Notes and Information on how to*

- Register an Interest in the Admission of Relatives in the Framework of the Humanitarian Admission Programme for Syrian Refugees*. http://www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/02_unhcr/thap2013e.pdf, letzter Aufruf: 18. 6. 2015.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (2014): *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951*. www.unhcr.de/fileadmin/user_upload/dokumente/03_profil_begriffe/genfer_fluechtlingskonvention/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf, letzter Aufruf: 16. 6. 2015.
- Van Hear, Nicholas (2003): *From Durable Solutions to Transnational Relations*. *Home and Exile among Refugee Diasporas*. Working Paper, Nr. 83, <http://www.refworld.org/pdfid/4ff3f01e2.pdf>, letzter Aufruf: 18. 6. 2015.
- Van Hear, Nicholas (2006): „I Went as Far as my Money Would Take me”. Conflict, Forced Migration and Class“. In: Crepeau, Francois; Delphine Nakache; Michael Collyer; Nathaniel H. Goetz & Art Hansen (Hg.): *Forced Migration and Global Processes. A View from Forced Migration Studies*. Oxford, S. 125-158.
- Van Selm, Joanne (2003): *The Strategic Use of Resettlement*. Vortrag beim International Seminar „Towards More Orderly and Managed Entry in the EU of Persons in Need of International Protection“, Rom, 13.-14. 10. 2003.
- Vertovec, Steven (2007): *Circular Migration. The Way Forward in Global Policy?* Working Paper. International Migration Institute, Oxford. <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-04-07.pdf>, letzter Aufruf: 23.06.2015.
- Zetter, Roger (2007): „More Labels, Fewer Refugees. Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization“. In: *Journal of Refugee Studies*, Bd. 20, Nr. 2, S. 172-192.

Anschrift der Autorin:

Mouna Maaroufi

Mouna.maa@gmail.com

DAS ARGUMENT

ZEITSCHRIFT FÜR PHILOSOPHIE UND
SOZIALWISSENSCHAFTEN

312 Literatur und geschichtliche Erfahrung

E.JELINEK: Und vergib uns unsere
Schuld

J.GOYTISOLO: Kurz und bündig.
Cervantes-Preisrede

P.JEHLE: Don Quijotes interpretatorische
Praxis

E.HACKL: Dinge, die sich nicht erfinden
lassen

F.VOIGT: Walter Benjamins Studium der
Neuen Zeit

R.COHEN: *Die Briefe an Bertolt Brecht im
Exil (1933-1949)*

J.HERMAND: Heiner Müllers
»aufgehobene« Utopie

S.KRÜGER: Pikettys Beitrag zur
Politischen Ökonomie

L.GÓMEZ GARCÍA: Der Djihadismus
und der Westen

W.-D.NARR: Erinnerungen an Ute und
Christian Sigrist

R.GROSSE: Eduardo Galeano (1940-
2015)

Einzelheft 13 € (im Abo 10 €, zzgl. Versand)

Abo & Versand - versand-argument@t-online.de
Tel: 030-611-3983 Fax: -4270

www.inkrit.org/argument

Redaktion DAS ARGUMENT - I. Schwerdtner
argument@inkrit.org