

Aufnahme gefährdeter Afghan:innen

Die Problemlage, ihre Gründe und Impulse für die Zivilgesellschaft

JULIAN LEHMANN, CLAUDIA MEIER

Seit der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan im August 2021 sind zehntausende Afghan:innen gefährdet, die mit internationalen Akteuren in Verbindung gebracht werden oder sich für Demokratie und Menschenrechte im Land eingesetzt haben. Die Bundesregierung hat sich dazu bekannt, besonders gefährdete Afghan:innen in Deutschland aufzunehmen. Doch diese Aufnahme stockt – aus praktischen, bürokratischen und politischen Gründen. Die Zivilgesellschaft in Deutschland hat aktiv daran mitgewirkt, gefährdete Personen zu identifizieren und ihre Ausreise aus Afghanistan zu ermöglichen. Mit ihrem Wissen und Können sind zivilgesellschaftliche Akteur:innen gut positioniert, sich in neu geschaffenen Austauschformaten mit den Behörden für die Aufnahme gefährdeter Afghan:innen einzusetzen. Dafür gibt das vorliegende Papier nach Darstellung der aktuellen Praxis und Problemlage vier Impulse. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten: 1) Stärker koordiniert vorgehen; 2) Auf konkretere Zielmarken zur Aufnahme bis August 2022 drängen; 3) auf ein Reframing von Evakuierungen und Bundesaufnahmeprogramm als komplementäre Instrumente hinwirken; 4) sich auf gemeinsame Forderungen zu einer hohen Aufnahmezahl im Bundesaufnahmeprogramm fokussieren.

27. Juni 2022

Global Public Policy Institute
Reinhardtstr. 7
10117 Berlin, Germany
+49 30 275 959 75-0

gppi.net



Das vorliegende Papier wurde im Zuge einer Beauftragung der Robert Bosch Stiftung GmbH im Juni 2022 verfasst. Ziel des Projekts war es, die Zivilgesellschaft in Deutschland mit der Organisation und Moderation von bedarfsorientierten Austauschformaten sowie analytischen Beiträgen in ihrer Arbeit für die Aufnahme von Afghan:innen zu unterstützen. Die vorliegende Analyse wurde von Dr. Julian Lehmann und Claudia Meier (Global Public Policy Institute, GPPi) erstellt. Die darin formulierten Empfehlungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Stiftung wider. Die Autor:innen danken Hannes Einsporn (Robert Bosch Stiftung) für seine Anregungen und Kommentare.

Das Papier basiert auf einer Sichtung von öffentlich zugänglichen Informationen und nicht-öffentlichen Dokumenten, die den Autoren von zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung gestellt wurden, sowie auf vertraulichen Hintergrundgesprächen mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, die zur Aufnahme von Afghan:innen arbeiten. Eine Triangulierung der Informationen über verschiedene Quellen war nicht immer möglich.

1. Aufnahme von Afghan:innen: Ist-Zustand in Deutschland und internationale Praxis

Die Machtübernahme der Taliban in Afghanistan im August 2021 hat zu einer akuten Gefährdung zehntausender Afghan:innen geführt, die mit internationalen Akteuren in Verbindung gebracht werden oder sich für Demokratie und Menschenrechte im Land eingesetzt haben. Die Zivilgesellschaft in Deutschland hat aktiv daran mitgewirkt, gefährdete Personen zu identifizieren und ihre Ausreise aus Afghanistan zu ermöglichen. Dabei hat sich das zivilgesellschaftliche Akteursfeld erweitert und verändert: Es sind neue Akteure, Gruppen und zivilgesellschaftliche Ansätze entstanden, die in unterschiedlicher Intensität miteinander koordiniert sind oder ineinander greifen. Gespräche zwischen Zivilgesellschaft und der Bundesregierung resultierten im Mai 2022 in der Formierung zwei gemeinsamer Arbeitsgruppen zu den Themen Ausreisen und zur Gestaltung des Bundesaufnahmeprogramms.

Die Forderungen aus der Zivilgesellschaft beziehen sich primär auf die Evakuierung und Aufnahme von ehemals für deutsche Institutionen tätigen „Ortskräften“ und anderen besonders gefährdeten Einzelpersonen sowie deren Familien. In diesem Bereich werden folgende Probleme besonders hervorgehoben:

Evakuierungen

Im August 2021 haben das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine **Liste für Ortskräfte** und hat das Auswärtige Amt (AA) eine **Liste für besonders gefährdete Afghan:innen** („Menschenrechtsliste“) zusammengestellt, für die eine Aufnahmezusage nach § 22 Satz 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vorliegt. Grundlage hierfür waren sogenannte Gefährdungsanzeigen der Betroffenen. Die Menschenrechtsliste ist seit dem 31. August 2021 geschlossen, allerdings ergingen von Seiten der Bundesregierung im April 2022 weitere Aufnahmezusagen an besonders gefährdete Afghan:innen. Die Bundesregierung verweist darüber hinaus auf das für Sommer 2022 erwartete Bundesaufnahmeprogramm. Für das Ortskräfteverfahren nimmt die Bundesregierung weiterhin Gefährdungsanzeigen entgegen. Anders als die Menschenrechtsliste ist das Ortskräfteverfahren bislang nicht kontingentiert.

1. Die **Formalkriterien für Ortskräfte** sind relativ eng gefasst. Sie schließen Afghan:innen aus, die vor 2013 für deutsche Institutionen tätig waren – unabhängig von deren tatsächlicher Gefährdung. In der Praxis werden nur Ortskräfte für eine Aufnahme akzeptiert, die spätestens zwei Jahre nach Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses eine Anzeige gestellt haben.. Personen mit Unter- oder Werkverträgen sind faktisch vom Verfahren ausgeschlossen. Sie können nur in besonders begründeten Ausnahmefällen über das Ortskräfteverfahren aufgenommen werden. Die Praxis der USA, die auch Unterauftragsnehmer:innen einschließt, ist in dieser Hinsicht großzügiger.¹ Während viele andere Regierungen Subunternehmer:innen ebenfalls ausschließen, haben Großbritannien (Stichjahr 2006) und die USA (Stichjahr 2001) für Ortskräfte, die mindestens ein Jahr lang für öffentliche Stellen gearbeitet haben, längere Fristen vorgesehen.

¹ Dr. Sara de Jong und Dr. Dimos Sarantidis, 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff. A comparison between Australia, Canada, Denmark, France, Germany, the Netherlands, the UK and the US*, S. 9.

2. Die genauen **Bewertungs- und Priorisierungskriterien** für eine Aufnahmezusage sind nicht bekannt. Damit steht Deutschland international nicht alleine da – auch andere Länder kommunizieren die Kriterien nicht. Das Ortskräfteverfahren wird nach Aussage des BMI nur noch auf besonders akut gefährdete Personen angewendet, was zivilgesellschaftliche Organisationen als Rückschritt hinter politische Zusagen der Vergangenheit bewerten. Es gibt auch Berichte, dass sich die kommunizierten Priorisierungskriterien für Ortskräfte während des Prozesses änderten, sodass einige Anträge abgelehnt wurden, weil entsprechende Nachweise nicht von Anfang an eingereicht wurden. Zivilgesellschaft und Betroffene einerseits und zuständige Bundesministerien andererseits haben außerdem unterschiedliche Einschätzungen zur Gefährdungslage bestimmter Personengruppen. Ein Beispiel sind hier Mitarbeiter:innen in einem Kooperationsprojekt zur Ausbildung von Polizeikräften zwischen dem afghanischen Innenministerium und der GIZ (*Police Cooperation Project*).
3. Maßgeblich für die Aufnahme von Personen auf die Menschenrechtsliste war laut Bundesregierung,

„dass die Personen sich durch ihr Engagement für die Meinungsfreiheit, Demokratie, Menschen- und insbesondere Frauenrechte, kulturelle Identität sowie Wissenschafts-, Kunst- und Pressefreiheit exponiert haben und dabei mit deutschen Ressorts, Behörden oder Organisationen zusammengearbeitet bzw. sich für deutsche Belange eingesetzt haben oder deren Arbeit mit deutschen finanziellen Mitteln unterstützt wurde und die durch eine Machtübernahme der Taliban aufgrund dieser Tätigkeit unmittelbar gefährdet sind.“²

4. Priorisiert wurden in diesen breit gefassten Kriterien Menschenrechtsverteidiger:innen und Mitarbeitende der Justiz, zum Teil mit besonderer zusätzlicher Berücksichtigung von Mädchen oder Frauen, sowie LGBTI. Damit legt Deutschland den Fokus auf ähnliche Personengruppen wie beispielsweise Australien, Kanada und Großbritannien.³ Für englisch- oder deutschsprachige Personen mit E-Mail-Zugang und Kontakten in Deutschland war es außerdem leichter, in Listen für die Aufnahme in Deutschland eingetragen zu werden. Gefährdete Personen mit internationalen Netzwerken haben zudem oft in mehreren Ländern Anträge gestellt. Dies weist auf die Notwendigkeit für eine stärkere internationale Koordinierung von Aufnahmeprozessen hin.
5. Deutschland beschränkt seine Aufnahmezusagen im Moment auf gefährdete Personen und deren minderjährige Kinder („**Kernfamilie**“). Vereinzelt sind über Härtefallregelungen Ausnahmen von dieser Regel möglich. Die Schließung der Menschenrechtsliste im August 2021 hat zu Familientrennungen geführt. Außerdem geht die Gefährdung oft über die unmittelbare Kernfamilie hinaus, wie bekannte Fälle physischer Gewalt oder Folter gegen Angehörige von bereits evakuierten Personen zeigen. Im Kontrast dazu erlaubt Kanada eine Mitausreise aller unverheirateten Kinder oder Enkel bis 22 Jahren, während dies in USA für Kinder bis 21 Jahre und in den Niederlanden⁴ für Kinder bis 25 Jahre der Fall ist.
6. Laut eigener Aussage hat die Bundesregierung über das Ortskräfteverfahren zwischen dem 15. Mai 2021 und dem 25. Februar 2022 **Aufnahmezusagen** für insgesamt 22.140 Personen (4.920 Ortskräfte und 17.220 Familienangehörige) erteilt. Daneben ergingen über die Menschenrechtsliste des AA Aufnahmezusagen an 9.200 Personen (2.600

² Bundestagsdrucksache 20/40, Antwort auf Frage 25.

³ Dr. Sara de Jong and Dr. Dimos Sarantidis, 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*.

⁴ Ibid., S. 54.

gefährdete Personen und 6.600 Familienangehörige)⁵ und im zweiten Quartal 2022 Aufnahmezusagen an weitere 1.000 besonders gefährdete Personen, deren starke Gefährdung nach Einschätzung der Bundesregierung keinen weiteren Aufschub bis zur Schaffung des Bundesaufnahmeprogramms duldet (siehe unten). Die Anzahl der insgesamt eingegangenen Gefährdungsanzeigen liegt im mittleren sechsstelligen Bereich, die genaue Zahl wurde bislang nicht öffentlich bekanntgegeben. Für die Menschenrechtsliste gibt es bis zum Zeitpunkt der Benachrichtigung über die Aufnahmezusage keine Möglichkeit zu erfahren, welche Personen auf der Liste stehen. Das AA hat inzwischen bis auf 505 Familien (die entweder nicht erreichbar sind oder für deren Anträge noch Unterlagen fehlen) alle Familien kontaktiert, für die eine Aufnahmezusage vorliegt. Laut Aussage des AA sind Stand Juni 2022 rund zwei Drittel der Afghan:innen mit Aufnahmezusage in Deutschland eingereist.

7. Personen mit Aufnahmezusage haben nur begrenzte Möglichkeiten zur **Ausreise aus Afghanistan**. Da die deutsche Botschaft in Kabul geschlossen ist, müssen deutsche Visa in einem Nachbarland abgeholt werden, wofür wiederum ein separates Visum nötig ist. Dies zu beantragen ist nicht nur langwierig, sondern für Personen, die keinen Pass haben, insgesamt kaum möglich. Eine Ausnahme waren Sonderabsprachen des Auswärtigen Amts mit Pakistan für 5.000 Menschen ohne Reisepass. Die einzige sonstige Möglichkeit ist, einen Reisepass auf dem Schwarzmarkt erwerben, um nicht in Kontakt mit den Behörden zu kommen – was die finanziellen Möglichkeiten der meisten betroffenen Personen bei weitem übersteigt. Die Bundesregierung führt derzeit Gespräche mit dem Iran, Tadschikistan, Usbekistan und Katar, um neben der teilweise schwierigen Route über Pakistan weitere Ausreiserouten zu etablieren, die auch für das Bundesaufnahmeprogramm genutzt werden können. Ein vereinfachtes, digitalisiertes Visumsverfahren soll den Transit über die Nachbarländer beschleunigen. Ende Februar kündigten die Taliban bereits an, Afghan:innen die Ausreise vollständig zu untersagen, ruderten dann aber wieder zurück. Männer, die über gültige afghanische Ausweisdokumente verfügen, dürfen im Moment noch ausreisen, sofern sie eine „Einladung“ für den Aufenthalt im Ausland haben. Für Frauen gilt dies nur, sofern sie ein männliches Familienmitglied begleitet. Ausreisen werden jedoch trotzdem regelmäßig von den Taliban behindert. Auch Zivilgesellschaftliche Organisationen können diese Hürden nur begrenzt umgehen. US-amerikanische Nichtregierungsorganisationen haben im Lichte der sich verschärfenden Sicherheitslage und Beschränkungen Personen mit US-Aufenthaltserlaubnis ausgeflogen, auch wenn sie keine afghanischen Reisepapiere hatten.
8. In der Frühphase der Evakuierungen nach dem Machtergreifen der Taliban nutze die Bundesregierung die Möglichkeit, Visa erst bei der Ankunft in Deutschland zu erteilen („**Visa on Arrival**“ nach § 14 Abs. 2 AufenthG). Dieses Verfahren wird inzwischen jedoch nicht mehr angewendet und würde bei einer schnellen Ausreisemöglichkeit in ein Nachbarland mit kurzem Transit (wie Katar) auch an Bedeutung verlieren. Begründet wurde die Zurückhaltung beim Verfahren inoffiziell auch damit, dass Afghan:innen, welche bei einer BMI-Sicherheitsprüfung in Deutschland durchfallen, nicht abgeschoben werden könnten. Andere Länder waren in pragmatischer: Italien verlegte während der Evakuierungsoperation die Botschaft in Kabul temporär an den Flughafen in Rom, um die reguläre Einreise zu ermöglichen. Andere Staaten wie die USA haben Afghan:innen zur Prüfung auf verschiedene Militärbasen weltweit ausgeflogen. Auch der pragmatische Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine könnte für die Aufnahme von Afghan:innen handlungsleitend sein: Die USA haben Ende April ein neues Verfahren zum Familiennachzug von Ukrainer:innen („United for Ukraine“) geschaffen, für das –

⁵ Bundestagsdrucksache 19/32677, Antwort auf Frage 19.

im Gegensatz zur Praxis für Afghan:innen – kein persönliches Gespräch mit einem Konsularbeamten oder einer Konsularbeamtin nötig ist.

Bundesaufnahmeprogramm

Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien für die laufende Legislaturperiode sehen SPD, B90/Grüne und FDP vor, ein „**humanitäres Aufnahmeprogramm des Bundes in Anlehnung an die bisher im Zuge des Syrien-Krieges durchgeführten Programme**“ zu verstetigen und für Afghanistan zu nutzen. Flankierende Aufnahmeprogramme der Länder lehnen das BMI und einige Innenminister:innen der Länder momentan noch ab, weil ein Bundesprogramm die komplizierten Prozesse rund um Ausreise und Transport besser steuern könne.

1. Der genaue aktuelle Arbeitsstand, die Kriterien oder auch der Umfang des geplanten **Bundesaufnahmeprogramms** für Afghan:innen sind noch unbekannt. Bislang liegt keine Vorlage des federführenden Ressorts (BMI) vor. Bis Juli 2022 sollen Eckpunkte beschlossen werden und bis Ende August 2022 soll ein Fortschrittsbericht der Bundesregierung vorliegen. Im Mai 2022 hat der Haushaltsausschuss des Bundestages für das Aufnahmeprogramm vorsorglich 25 Millionen Euro bereitgestellt. Es kursieren unterschiedliche Schätzungen, wie vielen Personen die Summe die Ausreise wird ermöglichen können. Oft wird die Zahl von 5.000 Einzelfällen (20.000 Personen inklusive Familienmitglieder) genannt.
2. In den für Syrer:innen durchgeführten Bundesaufnahmeprogrammen hatte das BMI in Absprache mit den Bundesländern die Aufnahmekriterien festgelegt. Die Auswahl der aufzunehmenden Personen erfolgte dann aber auf Grundlage von Interviews, welche durch Mitarbeiter:innen des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR) oder die lokalen Ausländerbehörden durchgeführt wurden. Im Fall Afghanistan ist noch unklar, **welche Institution sich vor Ort an der Auswahl beteiligen könnte**: Organisationen, die auch mit humanitärer Hilfe aktiv sind (darunter auch UNHCR) lehnen eine solche Rolle ab, um ihre Neutralität nicht zu gefährden. Eine Auswahl rein auf der Grundlage von Anträgen von Familienangehörigen würde jedoch Vulnerabilitätskriterien zurückdrängen oder vollständig negieren. Hier könnte das kanadische Beispiel für Deutschland interessant sein. Dort können auch zwei ausgewählte, mit ausreichenden Mitteln ausgestattete Nichtregierungsorganisationen – Front Line Defenders und ProtectDefenders.eu – besonders gefährdete Menschenrechtsverteidiger:innen bedarfsorientiert für eine Aufnahme in Kanada vorschlagen. Für das Bundesaufnahmeprogramm Deutschlands sieht das BMI aktuell ebenfalls ein Vorschlagsrecht für zivilgesellschaftliche Organisationen vor. Die Zivilgesellschaft weist allerdings auf die dringende Notwendigkeit hin, dass auch Personen ohne bestehende Kontakte mit deutschen oder anderen ausländischen Organisationen die Möglichkeit für einen Antrag erhalten sollten, und verweist darüber hinaus auf einen Mangel an Kapazitäten, um diese eigentlich staatliche Aufgabe zu übernehmen.
3. Die Auswahl der aufzunehmenden Personen in den Landesaufnahmeprogrammen für Syrer:innen erfolgte zum Teil über Auswahlgremien und zum Teil nach Eingangsdatum der Anträge („**first come, first serve**“). Einige zivilgesellschaftliche Organisationen weisen darauf hin, dass die sehr hohe Zahl an gefährdeten Personen eine nach Vulnerabilitätskriterien geleitete Auswahl erschwert bzw. bei niedrigen Aufnahmezahlen unmöglich macht.

2. Bürokratische und politische Hürden für die Aufnahme in Deutschland

Zivilgesellschaftliche Organisationen beobachten verschiedene politische und bürokratische Gründe für den oben beschriebenen Status Quo. Zwar haben unsere Gesprächspartner:innen unterschiedlich tiefe Einblicke in die internen Abläufe in verschiedenen Ministerien, aus diesen ergibt sich insgesamt jedoch eine relativ konsistente Problemanalyse hinsichtlich der Blockaden:

- Sowohl Belange im Zuge der Evakuierungen als auch hinsichtlich des humanitären Bundesaufnahmeprogramms sind in ihrer praktischen Umsetzung über verschiedene Ressorts verteilt – konkret im AA und BMI, zum Teil aber auch im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und im Bundesministerium für Verteidigung (BMVg). In diesen Ministerien gibt es neben dem politischen Führungswechsel nach den Bundestagswahlen auch Kontinuität auf der Arbeitsebene. Den Leitungsebenen in AA und BMI wurde die politische Durchschlagkraft in Bezug auf Afghanistan aber zum Teil abgesprochen. In der Zivilgesellschaft gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, ob und wie **sich diese überlappenden Kompetenz- und Machtfragen** praktisch auswirken.
- Das Auswärtige Amt hat Ende Dezember 2021 einen detaillierten Aktionsplan Afghanistan veröffentlicht, der auf einige der zivilgesellschaftlichen Forderungen zu Evakuierungen und zur Aufnahme gefährdeter Personen eingeht. Ende Juni 2022 wurde eine erste Bilanz zu dessen Umsetzung veröffentlicht. Der Plan war allerdings als Plan des AA verabschiedet worden und stärker der politischen Führung im AA zugeschrieben. Zum Teil wird in Frage gestellt, ob relevante Stellen der Arbeitsebene ihn mittragen.
- Die Erteilung von Visa nach Eintreffen in Deutschland („Visa on Arrival“) ist im Aktionsplan des AA aufgeführt und könnte die Aufnahme beschleunigen, solange noch kein stärker digitalisiertes und damit schnelleres Visumsverfahren mit (kurzem) Transit über Katar möglich ist. Es gibt aber bisher offenbar keine Anfragen vom AA an das BMI, das Verfahren zu nutzen. Zwischenzeitlich gab es offenbar Einwände, wie biometrische Daten für die Sicherheitsüberprüfungen in Afghanistan oder in Nachbarländern erfasst werden könnten. Bei den dafür nötigen entsprechenden Geräten gab es zwischen den Ressorts keine Einigkeit darüber, wer für eine Bezahlung aufkommen müsste. Das BMI wies außerdem darauf hin, dass solche Geräte erst vor Ort durch eigene Fachleute abgenommen bzw. zertifiziert werden müssen.
- Für das humanitäre Bundesprogramm überlappen sich Zuständigkeit von BMI und AA. Die Erarbeitung des Bundesprogramms liegt dabei bei letzterem. Die ursprünglich informell als Größenordnung des Bundesaufnahmeprogramms vermutete Zahl von 5.000 Einzelfällen (20.000 Personen inklusive Familienmitglieder) scheint von der Arbeitsebene bestimmt worden zu sein, aber nicht unbedingt der politischen Stoßrichtung von Ministerin Baerbock zu entsprechen. Hinsichtlich der Aufnahmekriterien besteht bei einigen Gesprächspartner:innen die Vermutung, dass die Arbeitsebene im BMI die Fäden in der Hand behalten möchte.

- Die Bearbeitung von **Gefährdungsanzeigen im Ortskräfteverfahren** variiert je nach politischem Kontext und Organisation. Mit dem Regierungswechsel in Deutschland wurden die Anzeigen zum Jahreswechsel hin anscheinend rascher bearbeitet, danach war erneut eine Zurückhaltung spürbar. Auf der Arbeitsebene ist die Praxis nicht einheitlich, Erfolgsaussichten hängen nach Wahrnehmung der Zivilgesellschaft auch von dem oder der zuständigen Sachbearbeiter:in ab. Vereinzelt konnten Organisationen gar keine Gefährdungsanzeigen mehr einreichen.
- Vertreter:innen verschiedener Ministerien haben – selbst nach der Machtübernahme der Taliban – mehrmals auch öffentlich das Argument angeführt, dass eine zu großzügige Aufnahmepraxis von ehemaligen Ortskräften zu einem „**Brain Drain**“ führen würde. Die Kehrseite des Arguments – finanzielle Stabilität durch Rücküberweisungen von Ortskräften aus Deutschland nach Afghanistan – findet dabei wenig Beachtung. Daneben gab es Bedenken, über Kriterien für Afghanistan einen Präzedenzfall zu schaffen, nach dem die Bundesregierung für zukünftig gefährdete malische Ortskräfte Verantwortung übernehmen müsste.
- Aufgrund des in der Zivilgesellschaft wahrgenommenen allgemeinen Mangels an Transparenz zur Aufnahme gefährdeter Afghan:innen in Deutschland käme dem **Bundestag** in seiner politischen Kontrollfunktion hier eine zentrale Rolle zu. Viele Abgeordnete, die sich für Afghanistanfragen einsetzen, sind allerdings neu im Parlament und finden sich in ihren Rollen und Gremien erst ein. Durch die aktuelle Aufnahme von Ukrainer:innen haben sich daneben auch die politischen Prioritäten verschoben.

3. Impulse für ein stärker gemeinschaftliches Vorgehen der deutschen Zivilgesellschaft

Der Angriffskrieg Russlands in der Ukraine hat auch in der Öffentlichkeit, bei Behörden und Zivilgesellschaft die Aufmerksamkeit weg von Afghanistan gelenkt. Für gefährdete Afghanen ist eine Aufnahmeperspektive derzeit aber dringender denn je: Die Taliban eskalieren die Gewalt gegen Personen, die sie als politische Gegner:innen wahrnehmen; Personen, die sich versteckt halten, haben vielfach keine Ressourcen mehr. Die Bundesregierung hat nach eigener Aussage „Kenntnis von einzelnen Todesfällen“ von Personen, die eine Gefährdungsanzeige gestellt oder sogar bereits eine Aufnahmezusage erhalten hatten.⁶

Um in dieser Situation schnell Veränderung für möglichst viele gefährdete Afghan:innen zu erreichen, sollten Zivilgesellschaft und Behörden sich wo immer möglich ergänzen oder zusammenarbeiten. Die folgenden Punkte sollen der Zivilgesellschaft Impulse dafür geben, für die kommenden Konsultationen mit dem AA und dem BMI und darüber hinaus eine gemeinsame Stoßrichtung zu formulieren.

⁶ Bundestagsdrucksache 20/40, Antwort auf Frage 23.

#1: Koordination der Zivilgesellschaft stärken

Bei der Aufnahme gefährdeter Personen aus Afghanistan hat die deutsche Zivilgesellschaft bisher vor allem auf Forderungspapiere und Austauschgespräche in jeweils unterschiedlichen Konstellationen gesetzt. Eine solche Pluralität der Formate und Stimmen ist für gewöhnlich produktiv. Doch Erfahrungen in anderen Ländern zeigen auch Vorteile eines koordinierten Vorgehens. In den USA haben sich über 180 sehr unterschiedliche Organisationen und Einzelpersonen – von Flüchtlingsorganisationen über Anwaltsvereine, Veteranenverbände, religiösen Wohlfahrtsorganisationen, Mitarbeiter des Sicherheitsapparats und Mitarbeiter von Parlamentsabgeordneten – zur *#AfghanEvac* zusammengeschlossen. Der Zusammenschluss fördert und koordiniert die Zusammenarbeit zwischen privaten/Nicht-Regierungsinstitutionen mit US-Behörden zur Aufnahme von Afghan:innen und hat dazu auch akteurspezifische Forderungen vorgelegt. In Deutschland bietet die Einberufung von Arbeitsgruppen mit den Behörden eine gute Gelegenheit für die Zivilgesellschaft, Forderungen noch stärker als bisher zu bündeln und gemeinschaftlich zu kommunizieren.

#2: Auf Zielmarken drängen

Politische Ziele zur Afghanistanaufnahme bis August 2022 müssen konkreter formuliert werden. Der Haushaltsausschuss des Bundestags hat eine Berichtspflicht bis Ende August angesetzt. Was bis zu diesem Zeitpunkt erreicht werden muss ist allerdings nicht festgeschrieben, womit auch die anvisierte Zeitleiste für das Bundesaufnahmeprogramm unklar bleibt.

- Die Zivilgesellschaft sollte gemeinsam darauf drängen, dass die Bundesregierung dem Zeitraum bis August 2022 **konkrete Meilensteine zuordnet** und bis Ende August ein Aufnahmeprogramm, über welches danach unverzüglich Anträge laufen können, fertig ausgearbeitet hat.
- Die Zivilgesellschaft sollte gezielt und koordiniert versuchen, einzelne **Akteur:innen auf der Arbeits- und politischen Ebene des AA und BMI** direkt oder über Abgeordnete zu beeinflussen, um diese konkreten Zielmarken zu erreichen. Um wertvolle Ressourcen und die sich überlappenden Netzwerke in die Ministerien gut zu nutzen, sollte auch dies möglichst koordiniert geschehen.

#3: Evakuierung und Aufnahmeprogramm als komplementäre Instrumente „reframen“

Evakuierung und Aufnahmeprogramm gehen zusammen – es ist eine Frage des Zeithorizonts. Wegen der aktuellen Gefährdungssituation in Afghanistan ist klar, dass die Planung des Bundesaufnahmeprogramms keineswegs die lösungsorientierte Arbeit an Evakuierungen verdrängen darf. Die von der Zivilgesellschaft formulierten Forderungen zum Ortskräfteverfahren und der Aufnahme von besonders gefährdeten Personen einerseits und zum Bundesaufnahmeprogramm andererseits ergänzen sich. Selbst für den Fall, dass ein Aufnahmeprogramm bis August fertig steht, wird es noch mehrere Monate dauern, bis die ersten Afghan:innen darüber Schutz in Deutschland finden können. Währenddessen warten immer noch rund vierzig Prozent der Personen mit Aufnahmezusage auf ihre Ausreise.

- Die Zivilgesellschaft sollte klar kommunizieren, **dass die zwei Instrumente Evakuierungen und Bundesaufnahmeprogramm nicht miteinander konkurrieren dürfen**. Die Aufnahme von in Nachbarländer geflohenen Afghan:innen sollte ebenfalls durch zusätzliche Aufnahmen im Wege des *Resettlement* flankiert werden. Eine solche Stoßrichtung erleichtert es, die Stärken einzelner Organisationen arbeitsteilig besser zu nutzen.
- Die Zivilgesellschaft sollte koordiniert auf eine **bessere Informationspolitik der Behörden** drängen. Über den aktuellen Stand der Aufnahme sind

Informationen momentan nur zeitverzögert verfügbar. Eine detailliertere, aktuellere Informationspolitik seitens der Behörden würde nicht nur dazu beitragen, den Fortschritt der Ausreisen nachzuvollziehen, sondern würde auch der **Qualität des fachlichen Austauschs** zwischen Behörden und Zivilgesellschaft zugutekommen.

- Bis zur Schaffung eines Bundesaufnahmeprogramms sollten, ähnlich wie im Frühjahr 2022, zusätzliche Aufnahmezusagen nach §22 AufenthG an Personen ergehen, deren Grad der Gefährdung keinen weiteren Aufschub duldet. Hier können zivilgesellschaftliche Akteure einen Beitrag leisten, entsprechend Personen zu priorisieren. Dafür wäre auch ein **zivilgesellschaftlicher Austausch über Erfahrungen zu Antragsverfahren und Erfolgsaussichten von Gefährdungsanzeigen** förderlich. Daneben bedarf es außerdem einer stärkeren Koordination mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in anderen Aufnahmestaaten.

#4: Auf eine hohe Aufnahmezahl im Bundesaufnahmeprogramm fokussieren

Die Zivilgesellschaft sollte sich geeint für ein möglichst groß angelegtes Aufnahmeprogramm einsetzen, um so viele akut Gefährdete wie möglich zu priorisieren.

Die Zivilgesellschaft drängt derzeit auf ein Bundesaufnahmeprogramm, das der tatsächlichen Gefährdung von unterschiedlichen Personen und Gruppen Rechnung trägt. Dafür haben einzelne Organisationen bereits einen Kriterienkatalog vorgeschlagen, der Beachtung verdient. Sie haben auch darauf hingewiesen, dass sich die Aufnahmezusagen im Bundesaufnahmeprogramm nicht nach dem Zeitpunkt der Antragsstellung richten sollten („first come, first serve“-Prinzip). Jedoch: Im jetzigen politischen Kontext in Deutschland und angesichts der Lage in Afghanistan wird die Anzahl der Einzelfälle, für die sich zivilgesellschaftliche Organisationen einsetzen, die Größe des Aufnahmeprogramms in jedem Fall übersteigen.

- Über eine fachliche Diskussion zu den angelegten Gefährdungskriterien hinaus braucht es auch ein gemeinsames Grundverständnis zum Spannungsfeld zwischen objektiven Auswahlkriterien einerseits und Größe des Aufnahmeprogramms andererseits. Je mehr Menschen aufgenommen werden, desto besser können objektive Gefährdungskriterien angewendet werden. Die Zivilgesellschaft könnte geeint auf diesen Widerspruch hinweisen, um insbesondere über das laufende Haushaltsjahr hinaus höhere Aufnahmezahlen zu fordern.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen haben in der Vergangenheit gezeigt, wie sich mit relativ geringem finanziellem Aufwand Menschen mit Aufnahmezusage aus Afghanistan evakuieren lassen. Die relativ niedrigen Kosten, die der Zivilgesellschaft dabei pro Einzelfall entstanden sind, sollten nun als Richtschnur genommen werden, um mit den für das Bundesprogramm im laufenden Haushaltsjahr vorgesehenen 25 Millionen Euro **möglichst vielen Personen zu helfen**. Die Bundesregierung sollte zivilgesellschaftliche Akteure mit entsprechenden Kapazitäten in Evakuierung einbinden. Darüber hinaus könnte eine **öffentliche Kommunikation der Zivilgesellschaft zu diesen Kostenfragen** auch im Sinne des öffentlichen Drucks zur effektiven Nutzung staatlicher Gelder nützlich sein.
- Gemeinsame Forderungen für die **Verstetigung und Ergänzung des Bundesaufnahmeprogramms** (Landesaufnahmeprogramme, Zukunft von §22 AufenthG und Reform des Ortskräfteverfahrens) sollten innerhalb der Zivilgesellschaft bereits frühzeitig entwickelt werden.

Global Public Policy Institute (GPPi)
Reinhardtstr. 7
10117 Berlin, Germany
+49 30 275 959 75-0

gppi.net