Deutscher
Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Deffaa
Präsidentin

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

PD Dr. Andrea Schlenker
Stellvertretende Bereichsleiterin
Referatsleiterin

Ihr Ansprechpartner

Raphael Bolay
Fachreferat Migration und Integration
Telefon-Durchwahl 0761 200-331
Raphael.Bolay@caritas.de

www.caritas.de

Datum 08.12.2022

(Ungleiche) Rechte und Teilhabemöglichkeiten für Geflüchtete in Deutschland

Orientierung des Deutschen Caritasverbandes zu Fragen, die sich im Kontext der erstmaligen Anwendung der Massenzustrom-Richtlinie (2001/55/EG) für Geflüchtete aus der Ukraine im Jahr 2022 ergeben

Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Menschen aus der Ukraine, die infolge des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskrieges nach Deutschland kommen, stellen sich immer wieder Fragen zur unterschiedlichen Behandlung verschiedener aufnahmesuchender Personengruppen. Der Deutsche Caritasverband (DCV) beleuchtet und bewertet diese Fragen nach ungleichen Rechten und Teilhabemöglichkeiten für verschiedene Gruppen von Geflüchteten und spricht in diesem Kontext Empfehlungen für die Caritas aus. Das Papier versteht sich nicht als eine abschließende Position, es bildet vielmehr den Diskussionsstand ab und will einen Beitrag zur Versachlichung und eine Orientierung für verbandliches Handeln bieten.

I. Welche Unterschiede werden als Ungleichbehandlungen vor allem problematisiert?

1. Es wird grundsätzlich und/oder aus der Perspektive praktischer Probleme kritisiert, dass Asylsuchende schlechtere Aufnahme- und Integrationsbedingungen vorfinden als der über die Richtlinie 2001/55/EG (sog. Massenzustrom-Richtlinie) umfasste Personenkreis.

2. Zudem wird kritisiert, dass innerhalb der Gruppe der Geflüchteten aus der Ukraine eine rechtliche Unterscheidung zwischen Ukrainer_innen und sonstigen Drittstaatler_innen erfolgt. Bestimmte Gruppen (u.a. ausländische Studierende) erhalten keinen vorübergehenden Schutz in Deutschland, sofern sie aus Behördensicht sicher und dauerhaft in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Andere Drittstaatler_innen (etwa in der Ukraine anerkannte Flüchtlinge) sind ukrainischen Staatsangehörigen rechtlich gleichgestellt.

3. Jenseits der rechtlichen Ungleichbehandlung durch die Massenzustrom-Richtlinie war und ist feststellbar, dass sich bestimmte Angebote von Privatpersonen (z.B. Wohnraum, Spenden, Engagement), von staatlichen Stellen (z.B. Projektförderung), NGOs und Verbänden (z.B. spezielle Projekte) oder Unternehmen (z.B. Gutscheine, kostenlose SIM-Karten) allein oder überwiegend an Geflüchtete aus der Ukraine richten.

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Präsidentin

4. Zuletzt werden unter dem Schlagwort der Ungleichbehandlung auch ablehnende Haltungen oder gar Anfeindungen gegenüber bestimmten Personen (aus der Ukraine) aufgrund von Herkunft oder Hautfarbe problematisiert. Dies betrifft etwa Schwarze Menschen oder Rom_nja.

Die Wahrnehmung von Unterschieden als Ungleichbehandlung kann hilfreich sein, weil sich dadurch der Blick für Handlungsbedarfe in Politik und Gesellschaft schärft. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Debatten über Ungleichbehandlung ergebnislos bleiben, weil unterschiedliche Sachverhalte gemeinsam diskutiert und vermengt werden oder legitimes Handeln in Frage gestellt wird. Die beschriebenen vier Aspekte der Ungleichbehandlung werden daher im Folgenden differenziert behandelt[1]. Weiterhin ist im Zusammenhang mit einer Kritik an Ungleichbehandlung zu beachten, dass die Forderung nach Gleichbehandlung auch zu einer Absenkung von Standards für alle führen könnte, gerade wenn steigende Zahlen von Flüchtenden aus der Ukraine aktuell zum Anlass genommen werden, erneut populistisch menschenfeindliche Töne anzuschlagen. Es reicht daher nicht, auf Ungleichbehandlung zu verweisen. Vielmehr müssen Handlungsbedarfe beschrieben und begründet werden.

II. Welche Grundlagen und welche Auswirkungen haben die beschriebenen Unterschiede und Ungleichbehandlungen?

1. [Massenzustrom-Richtlinie / Asylsuchende] Schutzsuchende, die aus anderen Ländern nach Deutschland einreisen, müssen in der Regel ein Asylverfahren durchlaufen, in dem jeweils der Schutzbedarf festgestellt wird. Für diese Zeit müssen die Personen meist in Flüchtlingsunterkünften leben, erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und haben – zumindest in der Anfangszeit – keinen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Geflüchtete aus der Ukraine erhalten begründet durch die Massenzustrom-Richtlinie mit Ausnahme einiger Drittstaatler_innen ohne individuelles Verfahren einen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG. Sie dürfen Wohnungen oder privat angebotenen Wohnraum beziehen[2], arbeiten und erhalten inzwischen (seit Sommer 2022) Leistungen nach SGB II / SGB XII wie andere Besitzer_innen einer Aufenthaltserlaubnis aus politischen, humanitären oder völkerrechtlichen Gründen. Als weitere Besonderheit kommt hinzu, dass Menschen aus der Ukraine (pendelnd) in ihre Heimat zurückreisen (können). Die Unterschiede führen nach den Erfahrungen vor Ort zu Frustration und Demoralisierung insbesondere bei Asylbewerber_innen, die schon länger in Deutschland sind, und wirken sich auch auf Mitarbeitende der Caritas in Migrationsdiensten aus, die die unterschiedlichen Regelungen erklären müssen und/oder diese als ungerecht empfinden.

2. [Ukrainer_innen / Drittstaatler_innen] Ausländer_innen, die sich etwa zum Studium oder für eine Beschäftigung in der Ukraine aufgehalten haben und bei denen eine Rückkehr ins Herkunftsland möglich ist, erhalten oftmals keinen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG. Sie können sich für einen begrenzten Zeitraum legal in Deutschland aufhalten und sich um

[1] Die jeweils korrespondierenden Passagen sind entsprechend der Gliederung unter I) nummeriert.
[2] In der Realität leben dennoch viele Menschen unter prekären Bedingungen in (Not-)Unterkünften, weil vielfach zu wenig bezahlbarer Wohnraum verfügbar ist.

einen Aufenthaltstitel in Deutschland (etwa zum Zweck einer Ausbildung / eines Studiums) bemühen. Gelingt dies nicht, ist eine Rückkehr in das Herkunftsland vorgesehen.

3. [Spezifische Angebote für Geflüchtete aus der Ukraine] Wenn Asylbewerber_innen oder auch Menschen mit geringem Einkommen erleben, dass – trotz ähnlicher Bedarfe – Menschen aus der Ukraine spezifische zusätzliche Angebote erhalten, fühlen sich einige unter Umständen zurückgesetzt und ausgegrenzt.

4. [Ablehnende Haltungen und Anfeindungen] Gerade zu Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine gab es Berichte, dass Menschen, die aus der Ukraine fliehen wollten, Anfeindungen ausgesetzt waren. Dies betraf etwa die Zurückweisung beim Versuch, Staatsgrenzen zu passieren oder Züge in den Westen zu betreten – mutmaßlich aufgrund von Herkunft oder Hautfarbe. Anfeindungen gingen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aus – in Teilen auch von anderen Geflüchteten. Oftmals bezogen sich entsprechende Berichte auf das ukrainische Staatsgebiet oder die östlichen EU-Staaten. Aber auch in Deutschland gibt es nach Berichten der Medien wie aus der Beratungspraxis Diskriminierungen von Rom_nja und Schwarzen Menschen aus der Ukraine.

III. Wie bewertet der DCV die bestehenden Unterschiede und Ungleichbehandlungen aus rechtlicher und ethischer Sicht?

Für den DCV ist selbstverständlich, dass es zu den wesentlichen Errungenschaften eines Rechtsstaats gehört, dass Gleiches gleich und Unterschiedliches unterschiedlich zu behandeln ist. Dies ist auch aus einer christlich-ethischen Perspektive legitim, die in ihrem universalistischen Anspruch jedoch über die je spezifische Rechtsstaatlichkeit hinaus darauf hinweist, dass bei jeder Abwägung ungleicher Behandlung letztlich die unverletzliche und unveräußerliche Menschenwürde der Maßstab sein sollte. Auch unter den Bedingungen einer nicht-idealen Wirklichkeit und den damit verbundenen Verwirklichungseinbußen muss die Humanität im Zentrum stehen und auch die rechtlichen Bewertungen leiten.

1. [Massenzustrom-Richtlinie / Asylsuchende] Rechtliche Ungleichbehandlungen sind kein neues Phänomen. Beispielsweise finden auch Personen, die über Aufnahmeprogramme wie Resettlement nach Deutschland kommen, verglichen mit Asylsuchenden bessere Startchancen vor. Die Ungleichbehandlung ist aus Sicht des DCV nicht zu beanstanden, wenn sie sich aus der faktisch unterschiedlichen Situation von Personengruppen ergibt. Auch wenn es teilweise mühsam ist, muss jeweils geprüft werden, ob es rechtliche oder situationsbezogene legitime Gründe für Ungleichbehandlungen gibt. Aus Sicht des DCV gibt es einige Formen der Ungleichbehandlung, für die legitime Gründe zumindest nicht ersichtlich sind:
   - Schutzsuchende aus der Ukraine erhielten zunächst Leistungen nach dem AsylbLG, im Sommer 2022 wurde der Wechsel für die Ukraine-Vertriebenen in die regulären Sozialleistungen ermöglicht. In der Zwischenzeit war wahrgenommen worden, dass z.B. die Leistungen des AslybLG für Menschen mit Behinderung oder Pflegebedarf sowie die Gesundheitsleistungen unzureichend sind. Es ist kein guter Grund ersichtlich, warum trotz dieser Erkenntnis die unzureichende Versorgung über das AsylbLG für andere Personen weiter als akzeptabel angesehen werden sollte.

- Blickt man auf die Unterbringungssituation, so ist aus Sicht des DCV kein legitimer Grund ersichtlich, warum Schutzsuchende teilweise über Jahre in Flüchtlingsunterkünften leben müssen. Spätestens nach sechs Monaten, wenn die wesentlichen Schritte im Asylverfahren durchlaufen sind, muss analog zu den Vertriebenen im Sinne der Massenzustrom-Richtlinie eine private Unterbringung möglich sein.

Aus Sicht der Caritas darf sich Unverständnis für die Regelungen und im Einzelfall nachvollziehbarer Unmut keinesfalls gegen die Menschen aus der Ukraine richten. Ebenso wenig akzeptabel ist es, wenn Menschen aus der Ukraine mit Verweis auf ihre Herkunft gegenüber Schutzsuchenden aus anderen Ländern etwa bei Behörden eine Vorzugsbehandlung einfordern.

2. [Ukrainer_innen / Drittstaatler_innen] Personen, die aktuell aus der Ukraine nach Deutschland kommen, müssen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit verarbeiten, was sie an Leid und Elend vor und auf der Flucht erfahren haben. Daher begrüßt es der DCV, dass sich auch aus der Ukraine geflüchtete Drittstaatler_innen zunächst legal in Deutschland aufhalten dürfen. Um der besonderen Situation der Betroffenen Rechnung zu tragen, sollte der Zeitraum, in dem sich die Personen, die keinen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG haben, um andere Aufenthaltsmöglichkeiten in Deutschland bemühen können, großzügig verlängert werden. Gelingt dies nicht und ist eine Rückkehr ins Heimatland möglich, ist ein Verbleib in Deutschland nicht vorgesehen. Der DCV setzt sich generell dafür ein, die legalen Zuwanderungsmöglichkeiten etwa für Arbeitsaufnahme, Ausbildung oder Studium zu erleichtern und auszuweiten. Davon könnte und sollte auch die angesprochene Gruppe profitieren. Weitergehende Regelungen für diese Gruppe werden (aus Gründen der Gleichbehandlung) nicht gefordert.

3. [Spezifische Angebote für Geflüchtete aus der Ukraine] Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass Menschen wie auch Organisationen oder staatliche Stellen in einer Notsituation Unterstützung leisten. Dass man sich hierfür teilweise auf die Gruppe der Menschen aus der Ukraine fokussiert oder diese vorrangig unterstützt, ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Krieg in der Ukraine medial so präsent war und ist, dass dadurch andere Konflikte und Probleme überlagert werden. Ähnliche Erfahrungen wurden zu Beginn des Krieges in Syrien mit einem ebenfalls überwältigenden Engagement gemacht. In der Folge sind etwa zweckgebundene Spenden deutlich gestiegen. Privatpersonen sollen ihre Hilfe legitimerweise individuell ausrichten dürfen. Der Staat hingegen muss sich an nachvollziehbaren Kriterien messen lassen, wenn er differenziert. Insbesondere bei staatlich geförderten Angeboten sollte der unmittelbare Bedarf der Menschen und nicht ihre Herkunft im Vordergrund stehen. Dabei ist die besondere Vulnerabilität von Kindern, Frauen und Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Identität Opfer von Diskriminierung sind, zu berücksichtigen. Aus Sicht des DCV sollte aber in jedem Fall verhindert werden, dass neue Angebote zulasten von Maßnahmen für andere Zielgruppen gehen.

4. [Ablehnende Haltungen und Anfeindungen] Der DCV wendet sich entschieden gegen jede Form von Anfeindung, Diskriminierung und Rassismus. Es ist nicht hinzunehmen, dass Personen verbal und/oder körperlich angegriffen werden oder ihnen zustehende Rechte mit teils offen rassistischen Begründungen vorenthalten werden – unabhängig von wem

dies ausgeht. Das Problem ist größer als in der Öffentlichkeit vielfach angenommen: Auch strukturellem Rassismus in seinen vielfältigen Ausformungen wie benachteiligenden Strukturen oder Gesetzen muss auf allen Ebenen entgegengetreten werden.

IV. Was bedeutet das für den DCV?

Es ist für uns selbstverständlich, dass Schutzsuchende aus der Ukraine unsere Hilfe und Unterstützung benötigen. Die Caritas leistet seit 125 Jahren Hilfe gerade auch für Menschen, die von Gewalt und Not der verschiedensten Art bedroht sind. Wir leisten Unterstützung nach dem individuellen Bedarf und ohne Ansehen der Nationalität, Religion oder Herkunft – für besonders schutzbedürftige und verletzliche Gruppen zuallererst. Das bedeutet auch, dass es nicht akzeptabel ist, unterschiedliche Gruppen von Hilfebedürftigen gegeneinander auszuspielen. Handlungsbedarfe, die sich aus der Aufnahme von Menschen aus der Ukraine und den damit verbundenen (positiven) Erfahrungen ergeben, zeigen sich in allen vier Funktionen der wohlfahrtsverbandlichen Arbeit der Caritas als soziale Dienstleisterin, Anwältin, Solidaritätsstifterin und Motor sozialer Innovationen.

Soziale Dienstleisterin:

Die Caritas hat auf allen Ebenen mit eigenen Mitteln, zweckgebundenen Mitteln der öffentlichen Hand und Spendenmitteln Angebote für Menschen aus der Ukraine aufgebaut. Aus Sicht des DCV ist dies sinnvoll, wenn damit der (seit Jahren stark beanspruchte) Migrationsdienst oder andere Angebote entlastet und idealerweise Kapazitäten für andere Personengruppen frei werden. Es sollte aber vermieden werden, dass spezifische Angebote neu geschaffen und im Gegenzug zielgruppenoffene Angebote zurückgefahren werden. Maßgabe ist, dass die Caritas stets dem Hilfebedarf entsprechend unterstützt, wobei eine arbeitsteilige Hilfe mit anderen Partnern, gerade innerhalb der Wohlfahrtspflege, unterschiedliche Spezialisierungen erlaubt. Der Hilfebedarf ist derzeit (nicht nur) bei vielen Personen aus der Ukraine in hohem Maß gegeben. Perspektivisch geht es aus Sicht des DCV um eine Absicherung sowie bedarfsgerechte Ausstattung zielgruppenoffener Angebote, um flexibel auf vorhandene und entstehende Bedarfe reagieren zu können.

Mitarbeitende der Caritas sind aktuell zum Teil sehr stark gefordert, Entscheidungen zu erklären, die für sie selbst nicht nachvollziehbar sind, sie müssen mit der verständlichen Frustration und Unzufriedenheit der Menschen im Asylverfahren umgehen und zwischen Personen(-gruppen) moderieren. Dabei klären sie vielfach auch Missverständnisse auf und treten falschen Informationen entgegen. Der DCV sieht diese Herausforderung in der Beratungsarbeit und prüft, welche Unterstützungs- und Qualifizierungsangebote entwickelt werden können.

Anwältin:

Auf europäischer wie auf nationaler Ebene hat sich angesichts des Krieges in der Ukraine gezeigt, dass von Seiten der Politik praktikable und pragmatische Regelungen gefunden wurden, um die Aufnahme von Schutzsuchenden im Sinne aller Beteiligten (Schutzsuchende, Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen, Gesellschaft, Wirtschaft) zu meistern. Der DCV setzt sich dafür ein, dass die Politik auch in künftigen Ausnahmesituationen vergleichbare Lösungen findet. Weiterhin legt der DCV einen Schwerpunkt seiner anwaltschaftlichen Arbeit darauf, etwa die Möglichkeit einer frühzeitigen privaten Unterbringung oder der Arbeitsaufnahme von Anfang an

auch für andere Personengruppen zu schaffen. Es muss bei der Flüchtlingsaufnahme (wie generell) um Humanität und Integration statt um Abschreckung und Entmündigung gehen.
Zudem sieht der DCV sich selbst und andere Akteure in der Pflicht, in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft zu kommunizieren, dass auch jenseits der Geflüchteten aus der Ukraine weiterhin erhebliche Unterstützungsbedarfe sowohl bei Neuzugewanderten als auch bei altansässigen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund bestehen.
Die Arbeit der Caritas zeichnet sich dadurch aus, dass sie die Notlagen gut versteht und in ihrer Besonderheit politisch gut erklärt. Grundlage hierfür sind wertvolle praktische Erfahrungen vor Ort. Die Verfügbarkeit solcher Daten bauen wir kontinuierlich aus, damit im politischen und öffentlichen Diskurs Vorurteilen und Missverständnissen faktenbasiert entgegengetreten werden kann.

Solidaritätsstifterin:
Wir sehen es als unsere Aufgabe, freiwilliges und hauptamtliches Engagement gerade auch in der Unterstützung von Migrant_innen nachhaltig zu sichern. Die Frage, was Solidarität mit Ankommenden verlässlich motiviert und erhält, ist immer wieder neu zu stellen. Die Lerngeschichten der großen Solidarität 2015 und 2022 sind zu reflektieren. Dabei ist auch zu fragen, wie es gelang, Bereitschaft zu erneuter Flüchtlingsaufnahme, die zuletzt in Teilen Europas massive Abwehrreaktionen hervorrief, mit Blick auf die Schutzsuchenden aus der Ukraine wieder zu gewinnen. In Teilen dürfte dies auf eine (größere) Betroffenheit durch einen Angriffskrieg „in der unmittelbaren Nachbarschaft" (den viele auch als Angriff auf sich selbst deuten) zurückzuführen sein. Daneben könnte auch eine Rolle gespielt haben, dass derzeit händeringend Arbeitskräfte gesucht werden und sich mit der Aufnahme von Menschen aus der Ukraine entsprechende Hoffnungen verbinden. Wesentliche Faktoren sind aber wohl auch rassistische und kulturelle Vorbehalte: bei zu vielen Menschen hängt die Aufnahmebereitschaft für Menschen in Not etwa von der Hautfarbe oder der Religionszugehörigkeit ab. Der DCV sieht im weit verbreiteten Rassismus eine Gefahr für unser Zusammenleben und macht dies nach innen wie nach außen deutlich.
Die Mobilisierung freiwilligen Engagements – zum Beispiel in den Bahnhofsmissionen und im Malteser Hilfsdienst – hat die Willkommenskultur der letzten Monate ebenso wie 2015 nachhaltig geprägt. Um diese dauerhaft zu erhalten, setzt sich der DCV auf allen Ebenen für eine leistungsfähige Verknüpfung freiwilliger Unterstützung mit professionellen Angeboten ein. Hier hat es sich beispielsweise als hilfreich erwiesen, dass bei der Aufnahme von Menschen aus der Ukraine auf die seit 2015 bestehenden Strukturen der Ehrenamtskoordination zurückgegriffen werden konnte. Dies ist umso wichtiger, da erste Anzeichen darauf hindeuten, dass etwa im Zusammenhang mit der aus dem russischen Angriff resultierenden Energiekrise und den drohenden wirtschaftlichen Verwerfungen auch die bislang weitgehend einhellig getragene Aufnahme von Kriegsvertriebenen aus der Ukraine in Frage gestellt werden könnte.

Soziale Innovationen
Krisen sind Zeiten, in denen soziale Innovationen besonders wichtig sind. Die Stärkung von Krisenresilienz ist gerade in der verknüpften Energie-, Flucht- und Kriegskrise der letzten Monate besonders wichtig. Gerade aktuell zeigt sich, dass soziale Innovationen angesichts der globalen Ursachen der Krisen und ihrer sich gegenseitig verstärkenden Folgen auf das funktionierende Miteinander von nationaler und internationaler Solidarität besonders angewiesen sind. Der Wiederaufbau in den Herkunftsregionen der Flüchtenden und die Bekämpfung der Fluchtursachen

gehören zu einem ganzheitlichen Verständnis innovativer Caritasarbeit ebenso wie Unterstützungsangebote für das im Umfang neue Phänomen privater Unterbringung. Für die Gewährleistung der notwendigen Betreuungsangebote gerade auch für kleine Kinder geflüchteter Frauen oder unbegleiteter jugendlicher Geflüchteter werden Wege unbürokratischer Hilfen gesucht.

Die Caritas setzt sich dafür ein, dass die Aufnahmebereitschaft, wie sie von politisch Verantwortlichen ebenso wie von großen Teilen der Bevölkerung in Deutschland und anderen europäischen Ländern gegenüber den aus der Ukraine kommenden Menschen gelebt wurde, als Zeichen einer internationalen Solidarität, die grundlegende humanitäre Verpflichtungen wahrt, erhalten bleibt. Diese Bereitschaft und die guten Integrationserfahrungen, die gemacht werden, bieten die Chance, den künftigen Diskurs über Migration und Flucht und die mit Blick auf die Menschenwürde teilweise defizitäre rechtliche Umsetzung hin zu mehr Humanität weiterzuentwickeln.

Freiburg/Berlin, 08. Dezember 2022

Deutscher Caritasverband e.V.

Eva M. Welskop-Deffaa	PD Dr. Andrea Schlenker
Präsidentin	Stellvertretende Bereichsleiterin