



Deutscher
Caritasverband

Eckpunktepapier

Eckpunktepapier zur Position des Deutschen Caritasverbandes zum Thema Resettlement

Freiburg, 30.01.2012

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Bearbeitung:
Referat Migration und Integration
Tobias Mohr, Telefon-Durchwahl 0761 200-475
Martin Beißwenger, Telefon-Durchwahl 0761 200 -327
E-Mail: Migration.Integration@caritas.de

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Lorenz-Werthmann-Haus
Telefon-Zentrale 0761 200-0
Telefax 0761 200-211

1. Resettlement nach den Standards des UNHCR

Unter Resettlement versteht der UNHCR „die dauerhafte Neuansiedlung besonders verletzlicher Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat, der ihnen vollumfänglichen Flüchtlingsschutz gewährt und ihnen eine Integrationsperspektive eröffnet.“¹ Das im deutschen Sprachgebrauch auch als Neuansiedlung bezeichnete Verfahren richtet sich also an vom UNHCR bereits registrierte Flüchtlinge, die sich außerhalb ihres Heimatlandes - meist in einem Nachbarstaat - aufhalten und für die langfristig weder eine Rückkehr in das Herkunftsland noch eine Integration im Erstaufnahmeland eine Option darstellen.

Neben dem Status des durch UNHCR anerkannten Flüchtlings setzt eine Resettlementaufnahme nach den Standards von UNHCR eine besondere Vulnerabilität bzw. Schutzbedürftigkeit und Perspektivlosigkeit voraus. UNHCR hat hierfür folgende Resettlementkriterien² aufgestellt:

- Personen mit besonderen rechtlichen und physischen Schutzbedürfnissen
- Personen mit besonderem medizinischen Behandlungsbedarf
- Überlebende Opfer von Gewalt und Folter
- Frauen mit besonderer Risikoexposition
- Flüchtlingskinder und heranwachsende Flüchtlinge
- Ältere Flüchtlinge
- Personen, die aus anderen Gründen keinerlei Perspektive auf eine Eingliederung im derzeitigen Aufenthaltsstaat haben
- Personen, deren Familienangehörige sich bereits in einem Drittstaat befinden

In einem komplexen Prozess wird darüber entschieden, welche Flüchtlinge für das Resettlementverfahren im Erstaufnahmeland ausgewählt werden. In die Entscheidungsfindung können neben UNHCR und den Aufnahmestaaten auch Nichtregierungsorganisationen eingebunden werden. Üblicherweise einigen sich die Aufnahmestaaten mit UNHCR auf ein gemeinsames, arbeitsteiliges Auswahlverfahren. Die Grundlage dieses Auswahlverfahrens bildet zunächst die Vereinbarung jährlicher oder mehrjähriger geografischer oder politischer Prioritäten.³ In einem nächsten Schritt wählt UNHCR aus den Flüchtlingen, die unter seinem Mandat stehen, diejenigen aus, für die unter Berücksichtigung der allgemeinen Resettlementkriterien die Neuansiedlung als vorzugswürdige Lösung erscheint. Anschließend entscheidet UNHCR unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren über den im Einzelfall am besten geeigneten Aufnahmestaat und schlägt diesem den betreffenden Flüchtling zur Aufnahme vor. Hier können unter anderem die Ausschöpfung bestehender Aufnahmequoten und bestimmter Aufnahmepräferenzen, gesundheitliche Beeinträchtigungen und Behandlungsmöglichkeiten, wie auch Sprachkenntnisse, Bildungshintergrund und familiäre Bindungen berücksichtigt werden. Die Letztentscheidungskompetenz für die Aufnahme der vorgeschlagenen Flüchtlinge verbleibt beim Resettlementaufnahmestaat.⁴

¹ Vgl. UNHCR: 10 häufig gestellte Fragen. Berlin 2010. S. 1.; ausführliche Definition: UNHCR: UNHCR Resettlement Handbook. Genf 2011. S. 3.

² Vgl. UNHCR: Hintergrundinformationen zum Ablauf von Resettlement-Verfahren. Berlin 2008. S. 2.

³ Vgl. Aktuelle UNHCR-Resettlement-Prioritäten 2011/2012 auf www.unhcr.de

⁴ Vgl. Kurzzusammenfassung des Auswahlprozesses nach UNHCR: 10 häufig gestellte Fragen. Berlin 2010. S. 6. Detailliert beschrieben wird der von UNHCR präferierte Auswahlprozess in: UNHCR Resettlement Handbook. Genf 2011. S. 299-381.

Der Bedarf nach Aufnahmen von Flüchtlingen aus einem Erstzufluchtsstaat stieg in den Jahren 2006 bis 2009 kontinuierlich an⁵. Dieser Trend wurde im Jahr 2010 unterbrochen, als der Bedarf zunächst etwas absank⁶, um 2011 dann wieder deutlich anzusteigen. Unter dem Mandat von UNHCR stehen derzeit ca. 10,5 Millionen⁷ Flüchtlinge. Die meisten von ihnen ziehen es vor, mittelfristig in ihre Heimat zurückzukehren. Vielen weiteren Flüchtlingen wird bereits im Erstzufluchtsstaat die Möglichkeit gegeben, sich dauerhaft niederzulassen. Nur für einen kleinen Teil der Mandatsflüchtlinge ist Resettlement die einzige Möglichkeit ihr Flüchtlingsschicksal dauerhaft zu beenden. Für das Jahr 2012 schätzt UNHCR diesen Bedarf weltweit auf ca. 172.000 Personen. Dies sind etwa so viele, wie im Jahr 2011. Jedoch werden weiterhin wie die Jahre zuvor nur ca. 80.000 Resettlementplätze pro Jahr von den derzeitigen Resettlementstaaten bereitgestellt.⁸

2. Bisherige Flüchtlingsaufnahme aus dem Ausland durch Deutschland

Unter anderem Namen und mit teilweise anderen Standards als das vom UNHCR entwickelte Resettlementverfahren, ist die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Ausland in Deutschland kein neues Thema. Schon zu Beginn der 70er Jahre konnten kleinere Gruppen von Flüchtlingen vor allem aus dem lateinamerikanischen Raum aus humanitären Gründen nach Deutschland einreisen. Von der zweiten Hälfte der 70er Jahre bis in die 80er Jahre hinein fanden 35.000 Flüchtlinge aus Südostasien, vor allem aus Vietnam, aber auch aus Laos und Kambodscha, als so genannte Kontingentflüchtlinge in Deutschland Schutz vor politischer Verfolgung. Weitere Aufnahmen aus dem Ausland folgten 1990, als Deutschland etwa 3.000 albanische Botschaftsflüchtlinge aufnahm.⁹

Im Frühjahr 2008 setzte in Deutschland eine intensive öffentliche Diskussion über eine humanitäre Aufnahme von irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien ein. Ende 2008 stand das Ergebnis der – auch auf EU-Ebene geführten – Diskussion fest: Die europäischen Mitgliedstaaten erklären sich bereit, 10.000 irakische Flüchtlinge aufzunehmen, hiervon kamen 2.500 nach Deutschland.

Während sich Deutschland immer wieder bereit erklärt, ad-hoc Flüchtlinge aus einem Erstaufnahmestaat aufzunehmen, hatte die deutsche Regierung in der Vergangenheit heftige Bedenken, sich mit einer festen Quote an dem institutionalisierten Resettlementverfahren des UNHCR zu beteiligen. Im Gegensatz zu 27 anderen Staaten, unter ihnen die USA, Australien, Kanada, Neuseeland, Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark und die Niederlande, die regelmäßig bestimmte Kontingente von Flüchtlingen aus dem Ausland aufnehmen, war Deutschland bisher also nicht an dem institutionalisierten Resettlementverfahren des UNHCR, das die dauerhafte und wiederholte Aufnahme von Flüchtlingen in einem regelmäßigen Turnus vorsieht, beteiligt.

⁵ Siehe hierzu UNHCR Global Resettlement Statistical Report 2010, S. 3

⁶ Vgl. UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2012, S. 6

⁷ Vgl. Aktuelle UNHCR Resettlement Prioritäten 2011/2012, S. 2

⁸ Vgl. Norbert Trosien: Resettlement-Programm - auch sinnvoll für Deutschland. In WISO-direkt: Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. S. 2.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Migrationsland 2011 Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin 2011. S. 179-180.

3. Aktuelle politische Entwicklungen

a. Deutschland

In Zusammenhang mit den Entwicklungen in Nordafrika seit Anfang 2011 wird gegenüber Deutschland von UNHCR¹⁰ und einigen Nichtregierungsorganisationen eine Aufnahme von besonders vulnerablen Flüchtlingen gefordert, die in Libyen in Lagern an den Grenzen zu Tunesien und Ägypten festsitzen und auf absehbare Zeit nicht in ihre Heimat (u.a. Somalia, Eritrea, Sudan) zurückkehren können.

Aktuell beteiligt sich Deutschland im Rahmen einer europäischen Solidaritätsinitiative an der Relokation einiger hundert Flüchtlinge aus verschiedenen afrikanischen Staaten aus Malta.

Die Innenministerkonferenz hat sich auf ihrer Sitzung im Dezember 2011 „im Interesse einer Fortentwicklung und Verbesserung des Flüchtlingsschutzes [...] für eine permanente Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Aufnahme und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Drittstaaten (Resettlement) aus[gesprochen]. Die Implementierung des Resettlements soll in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und unter finanzieller Beteiligung der EU-Kommission erfolgen. Die Länder sollen dabei eine angemessene Erstattung ihrer Kosten erhalten. In diesem Rahmen empfiehlt die IMK, in den nächsten drei Jahren jährlich jeweils 300 Flüchtlinge aufzunehmen.“¹¹

b. Europäische Union

Seit einiger Zeit befasst sich auch die EU intensiver mit Resettlementverfahren. So hat sich die EU-Kommission bereits 2009 für ein gemeinsames Europäisches Resettlementprogramm ausgesprochen¹², das unter dem Gesichtspunkt der externen Dimension von Asyl Eingang in das am 4. Mai 2010 vom Europäischen Rat beschlossene Stockholmer Programm¹³ gefunden hat.

Im Stockholmer Programm ersucht der Europäische Rat die europäischen Institutionen die freiwillige Beteiligung der Mitgliedstaaten an dem gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm zu fördern und die Gesamtzahl neuangesiedelter Flüchtlinge zu erhöhen. Im Jahr 2012 soll eine Halbzeitbewertung der Fortschritte durchgeführt werden und im Jahr 2014 soll das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der Europäischen Union evaluiert werden.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), das 2011 seine Arbeit aufgenommen hat, soll umfassend in die externe Dimension des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einbezogen werden. In der EU-Verordnung zur Errichtung des EASO ist geregelt, dass das Unterstützungsbüro den Informationsaustausch und andere Maßnahmen zur Neuansiedlung vonseiten der Mitgliedstaaten koordiniert.¹⁴

¹⁰ Vgl. Pressemeldung des UNHCR vom 28. September 2011.

¹¹ Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister- und Innensenatoren der Länder: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister- und Innensenatoren der Länder. Berlin Dezember 2011. S. 27.

¹² Vgl. Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament to the Council on the Establishment of a joint EU Resettlement Programme. COM(2009) 447 final. Brüssel 2009.

¹³ Amtsblatt der Europäischen Union 2010/C 115/01 vom 4.5.2010, S. 33, Punkt 6.2.3, 2. Spiegelstrich

¹⁴ Art. 7 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen vom 19. Mai 2010.

Deutschland begrüßte bisher die Freiwilligkeit der Beteiligung an dem europäischen Resettlementprogramm, hielt sich jedoch in der Vergangenheit mit verbindlichen Zusagen von regelmäßig wiederkehrenden Resettlementkontingenten zurück.

4. Bewertung der Neuansiedlung besonders vulnerabler Flüchtlinge

a. Positive Effekte von Resettlement

- Resettlement ermöglicht dauerhafte Hilfe für einzelne besonders vulnerable Flüchtlinge.
- Resettlement ermöglicht den Raum des Schutzes auszuweiten.
- Resettlement ermöglicht die Auflösung lang andauernder Flüchtlingssituationen.
- Resettlement eröffnet einzelnen schutzbedürftigen Flüchtlingen einen zusätzlichen legalen und vor allem sicheren Weg nach Europa/Deutschland.¹⁵
- Durch Resettlement können gezielt die schwächsten und schutzbedürftigsten Flüchtlinge erreicht werden.
- Resettlement kann ein politisches Zeichen der Solidarität mit den oftmals überlasteten Erstaufnahmestaaten geben. In diesem Sinne kommt Resettlement eine erhebliche strategische Bedeutung zu, die über die Linderung von Einzelschicksalen hinausgeht und dadurch einen Beitrag zur Stärkung der Schutzkapazitäten und zur Aufrechterhaltung der Aufnahmebereitschaft in Erstzufluchtsstaaten leisten kann.¹⁶
- Resettlement kann die Akzeptanz der Flüchtlingsaufnahme in der Öffentlichkeit erhöhen.

b. Positive Effekte des institutionalisierten Resettlementverfahren des UNHCR mit Quoten

- Effektiverer Ressourceneinsatz durch Rückgriff auf etablierte Strukturen und darin erworbene Expertise. Netzwerke bei der Integration der Personen müssen im Gegensatz zu einer unregelmäßigen Ad-hoc-Aufnahme nicht immer wieder neu geschaffen werden.
- Schafft Planungssicherheit sowohl für UNHCR als auch für die Aufnahmestaaten, die im Bereich der Integration dieser Personen beteiligten Verwaltungen und Verbände; dies trägt dazu bei, Resettlement gezielt als Instrument zur Lösung lang andauernder Flüchtlingssituationen einzusetzen; daneben ist für die Aufnahmestaaten eine bessere finanzielle Kalkulation der Aufnahme möglich.¹⁷
- Durch die Planbarkeit kann auch ein transparentes Auswahlverfahren sichergestellt werden. Durch die Einrichtung entsprechender rechtlicher Rahmenregelungen (u.a. zur Auswahlentscheidung, Auswahlkriterien, Verteilung der Flüchtlinge, rechtliche Stellung) und die Einrichtung entsprechender Verwaltungsstrukturen ermöglicht dies schnellere und weniger bürokratische Auswahlentscheidungen und damit schnellere Hilfe unter Vermeidung langwieriger politischer Entscheidungsprozesse.¹⁸

¹⁵ Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Migrationsland 2011 Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin 2011. S. 184.

¹⁶ Vgl. UNHCR: 60 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention. Herausforderungen für die deutsche Flüchtlingspolitik. S. 10-11.

¹⁷ Vgl. UNHCR: 10 häufig gestellte Fragen. Berlin 2011. S. 8-9.

¹⁸ Vgl. UNHCR: 10 häufig gestellt Fragen. Berlin 2011. S. 8-9.

c. Wichtig zu beachten:

- Resettlement kann keine Lösung für die weltweite Flüchtlingsproblematik darstellen, sondern kann nur einer geringen Zahl besonders vulnerabler Flüchtlinge helfen. Es handelt sich nicht um ein Instrument der Armutsbekämpfung oder der Entwicklungspolitik, sondern ausschließlich des Schutzes einzelner politisch Verfolgter.
- Resettlement kommt nur als Lösung in Betracht, wenn eine Rückkehr unmöglich ist und auch ein dauerhafter Verbleib und die Integration im Erstaufnahmestaat keine Option darstellt.
- Resettlement kann kein Ersatz für das reguläre Asylverfahren sein, sondern immer nur eine Ergänzung; Resettlement muss neben der Gewährung von Asyl im Zufluchtsstaat und der Rückkehr in das Herkunftsland als eine weitere flüchtlingspolitische Handlungsoption angesehen werden.
- Resettlement sollte gemäß des durch UNHCR vorgesehenen Auswahlverfahrens ablaufen, was bedeutet, dass die Auswahl der Flüchtlinge vom UNHCR nach den oben genannten Kriterien getroffen wird. Der humanitäre Aspekt steht bei der Auswahl im Vordergrund.
- Zentral beim Einsatz für Flüchtlinge ist die Unterstützung der Erstaufnahmeländer.
- Da die ausgewählten Personen Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention sind, sollte den Betroffenen im Aufnahmestaat der Flüchtlingsstatus und alle in der Genfer Flüchtlingskonvention enthaltenen Rechte anerkannter Flüchtlinge (z.B. Möglichkeit der Familienzusammenführung) zuerkannt werden.
- Feste Aufnahmequoten dürfen nicht dazu führen, dass in besonderen Bedarfssituationen nicht auch darüber hinaus zusätzliche Flüchtlinge aufgenommen werden.
- Resettlement kann durch Ungleichbehandlung von Flüchtlingen, die ein reguläres inländisches Asylverfahren oder ein Verfahren auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft durchlaufen und, die nicht von Anbeginn dieselben Rechte wie neuangesiedelte Flüchtlinge haben, zu Konfliktpotenzial führen. Resettlement kann auch negative Rückwirkungen auf die Herkunftsländer haben. Um Pull-Effekte und falsche Erwartungen nach Resettlementaufnahme zu verhindern, versucht UNHCR vor Ort klar zu kommunizieren, wer unter ein Resettlementprogramm fallen kann.¹⁹
- Resettlement kann Konfliktpotenzial bieten, da eine humanitäre Flüchtlingsaufnahme nicht ausschließt, dass zusätzlich am nationalstaatlichen Eigeninteresse des Aufnahmestaates orientierte Kriterien bei der Auswahl mit einfließen. „Der Zielkonflikt zwischen Hilfe und Eigennutz ist stets von neuem angemessen auszugleichen.“²⁰

Freiburg, 30. Januar 2012

Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

¹⁹ Vgl. UNHCR: UNHCR Resettlement Handbook. Genf 2011. S. 141-146.

²⁰ Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Migrationsland 2011 Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer. Berlin 2011. S. 181.