

## Resettlement-Programm – auch sinnvoll für Deutschland

Norbert Trosien<sup>1</sup>

Die Geschichte von UNHCR ist seit seiner Gründung im Jahre 1951 aufs Engste mit Resettlement verbunden. Beispiele hierfür sind etwa die Neuansiedlung ungarischer Flüchtlinge nach der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes 1956, das Resettlement tschechischer und slowakischer Flüchtlinge nach dem Scheitern des Prager Frühlings 1968 oder das Resettlement von nahezu 700.000 kambodschanischen und vietnamesischen Bootsflüchtlingen, die infolge des Indochinakrieges zwischen 1979 und 1986 in Thailand, Malaysia oder Indonesien Zuflucht gesucht hatten. Derzeit konzentrieren sich Resettlement-Aktivitäten von UNHCR zum Beispiel auf irakische Flüchtlinge in Syrien, somalische Flüchtlinge in Kenia, außereuropäische Flüchtlinge in der Türkei sowie Flüchtlinge aus verschiedenen afrikanischen Staaten in Tunesien.

### Auf einen Blick

Resettlement ist die dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen in aufnahmebereiten Drittstaaten. Mit der weltweit steigenden Zahl von Flüchtlingen wächst der Bedarf des UNHCR an Aufnahmeplätzen. Deutschland war in der Vergangenheit zurückhaltend bei dem Einsatz von Resettlement. Es fehlen insbesondere geeignete rechtliche und administrative Rahmenbedingungen zur Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen. Hilfreich für die Arbeit des UNHCR wäre die Bereitschaft der Bundesregierung, ein reguläres Resettlement-Verfahren einzurichten.

Nach den zwischen UNHCR und den traditionellen Resettlement-Staaten vereinbarten Auswahlkriterien kommt Resettlement als dauerhafte Lösung nur dann in Betracht, wenn ein Flüchtling wegen fortbestehender Verfolgungsfurcht längerfristig nicht in sein Herkunftsland zurückkehren, mangels Perspektive einer dauerhaften Eingliederung aber auch nicht in seinem Erstzufluchtstaat verbleiben kann. So eingesetzt, kann Resettlement für Flüchtlinge, deren fundamentale Rechte im Erstzufluchtstaat gefährdet sind, ein wirksames Schutzinstrument darstellen und ihnen Perspektiven auf ein selbstbestimmtes, würdevolles Le-

ben eröffnen. Zudem kann Resettlement einen Beitrag zur Abschwächung der Risiken leisten, die aus unkontrollierter Sekundärwanderung erwachsen. Daneben kann Resettlement als Ausdruck internationaler Lasten- und Verantwortungsteilung im Bereich des Flüchtlingsschutzes aber auch maßgeblich zur Stärkung der Schutzkapazitäten und zur Aufrechterhaltung der Aufnahmebereitschaft in Erstzufluchtsstaaten beitragen. Somit kann Resettlement auch die Situation von Personen verbessern helfen, die selbst nicht neu angesiedelt werden.

## Bedarf und Angebot

Im Jahre 2010 zählte UNHCR weltweit knapp 44 Millionen Menschen auf der Flucht – darunter 10,5 Millionen Flüchtlinge im Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>2</sup> oder unter dem erweiterten Mandat von UNHCR. Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen hat damit im vergangenen Jahr den höchsten Stand seit 15 Jahren erreicht. Die globale Verteilung der gegenwärtigen Flüchtlingsströme ist jedoch von deutlichen Ungleichgewichten geprägt: Während 80 Prozent der Flüchtlinge in Entwicklungsländern leben, hält sich beispielsweise die Zahl der Asylbewerber in den Mitgliedsstaaten der EU mit insgesamt nur etwa 250.000 pro Jahr konstant auf relativ niedrigem Niveau.

Mit der steigenden Zahl von Flüchtlingen wächst zwangsläufig auch der Bedarf an Resettlement-Plätzen. Bei Zugrundelegung der zwischen UNHCR und den Resettlement-Aufnahmestaaten vereinbarten Auswahlkriterien ist jedoch die absolute Zahl der Flüchtlinge mit akutem Resettlement-Bedarf verhältnismäßig gering: Für das Jahr 2012 beispielsweise werden nach Schätzungen von UNHCR weltweit ca. 172.000 Resettlementplätze benötigt; dies sind weniger als zwei Prozent der gesamten Flüchtlingsbevölkerung. Derzeit stehen jährlich aber nur etwa 80.000 Resettlement-Plätze in 27 Staaten – darunter vor allem die USA (ca. 50.000 Plätze), Kanada (ca. 7.000 Plätze) und Australien (ca. 6.000 Plätze) – zur Verfügung. Die europäischen Staaten offerieren insgesamt nur etwa 6.000 Resettlementplätze pro Jahr, wobei die größten Kontingente von Schweden (ca. 1.800 Plätze), Norwegen (ca. 1.000 Plätze) sowie Finnland (500 Plätze) bereitgestellt werden.

## Beteiligung Deutschlands

Deutschland hat sich in der Vergangenheit immer wieder spontan zur Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Menschen bereitgefunden. Beispiele für solche ad-hoc-Programme sind etwa die Aufnahme chilenischer Flüchtlinge in den siebziger Jahren, die Aufnahme vietnamesischer und kambodschanischer Bootsflüchtlinge in den achtziger Jahren, die Aufnahme albanischer Botschaftsflüchtlinge zu Beginn sowie Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien ab Mitte der 1990er Jahre, die Aufnahme von 2.500 irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien in den Jahren 2009 und 2010 oder jüngst die Aufnahme einer kleinen Zahl iranischer Flüchtlinge aus der Türkei im Jahre 2011. Daneben beteiligt sich Deutschland im Rahmen einer europäischen Solidaritätsinitiative an der Relokation einiger hundert Flüchtlinge aus verschiedenen afrikanischen Staaten aus Malta.

Gleichwohl legt die Bundesregierung Wert auf die Feststellung, dass Deutschland – derzeit – kein Resettlement-Staat sei. Die Zurückhaltung der Bundesregierung beim regelmäßigen Einsatz von Resettlement birgt jedoch eine Reihe von Nachteilen, die oft zu Lasten der Effizienz der Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge gehen.

### *Langwierige politische Entscheidungsprozesse*

Das Fehlen eines klaren Bekenntnisses der Bundesregierung zu Resettlement führt zunächst dazu, dass konkrete Überlegungen zur Aufnahme einer Gruppe Verfolgter oder sonst schutzbedürftiger Personen in Deutschland häufig zunächst auf Widerstände politischer Entscheidungsträger treffen. Diese Widerstände müssen in jedem Einzelfall einer Aufnahmeaktion im Rahmen komplexer politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse überwunden werden, um Konsens über das Ob und Wie einer geplanten Aufnahme herzustellen; hierzu müssen jedes Mal aufs Neue die unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich Umfang, Voraussetzungen, individuellen Auswahlkriterien, Aufteilung der Kosten, Verteilung der aufgenommenen Flüchtlinge im Bundesgebiet etc., unter einen Hut gebracht werden. Dies hat im Falle konkret geplanter Aufnahmeaktionen nicht nur erhebliche

zeitliche Verzögerungen, sondern auch Einschränkungen und Kompromisse bei der Bestimmung des Kreises der Aufnahmeberechtigten zur Folge, die den strategischen und politischen Nutzen der Aufnahmeoperation minimieren können.

#### *Inadäquater rechtlicher Status der Aufgenommenen*

Das Fehlen eines regulären Resettlement-Programms ist im Weiteren Ursache dafür, dass in Deutschland keine spezifische Rechtsgrundlage für die Übernahme und den späteren Aufenthalt übernommener Flüchtlinge existiert. Infolgedessen werden mit jedem Aufnahmeprogramm Sonderkategorien von humanitär Schutzbedürftigen mit zum Teil inadäquatem aufenthaltsrechtlichen Status geschaffen.

Während beispielsweise die knapp 30.000 vietnamesischen und kambodschanischen Flüchtlinge auf der Basis des damaligen Gesetzes über im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommener Personen (HumHiG, so genanntes „Kontingentflüchtlingsgesetz“) in Deutschland Aufnahme fanden und dadurch spontan eingereisten und in Deutschland anerkannten Flüchtlingen rechtlich weitgehend gleichgestellt wurden, fand die Anwendung des Kontingentflüchtlingsgesetzes im Falle der 1990 aufgenommenen albanischen Botschaftsflüchtlinge keine Mehrheit in Bund und Ländern. In der Folge erhielten die albanischen Flüchtlinge zumeist nur temporäre Aufenthaltstitel mit eingeschränkten Rechten.

Im Jahre 1992 wurde mit § 32a des damaligen Ausländergesetzes eine weitere Regelung geschaffen, die es den Ausländerbehörden ermöglichte, Ausländern, die aufgrund einer Aufnahmeanordnung des Bundes und der Länder nach Deutschland eingereist waren, eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen. Ein Anspruch auf die in der Genfer Flüchtlingskonvention verbürgten Rechte war hiermit jedoch nicht verknüpft; auch blieb die praktische Relevanz der Vorschrift gering. Insbesondere erhielten von den fast 300.000 bosnischen Flüchtlinge, die Deutschland in den 1990er Jahren aufgenommen hat, nur etwa 10.000 eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32a Ausländergesetz, während mit nahezu 200.000 Personen der ganz überwiegende Teil der Bosnier nach ihrer Einreise in Deutschland lediglich geduldet wurde.<sup>3</sup>

Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde im Jahre 2005 das Kontingentflüchtlingsgesetz aus dem ausländerrechtlichen Repertoire gestrichen; zugleich wurde die Vorschrift des § 32a Ausländergesetz in § 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz neu geregelt. Diese Vorschrift bildete beispielsweise die Grundlage für die Aufnahme irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien, während sich die derzeit laufende Aufnahme von etwas mehr als fünfzig iranischen Staatsangehörigen aus der Türkei auf der Grundlage von § 22 AufenthG vollzieht. Beide Vorschriften gewähren den aufgenommenen Personen in Deutschland eine Reihe günstiger Rechtspositionen – etwa den Zugang zu Integrationsangeboten, zum Arbeitsmarkt oder zu medizinischer Versorgung. Gleichwohl unterscheidet sich die Rechtsstellung der hiernach aufgenommenen Personen von derjenigen anerkannter Flüchtlinge erheblich – beispielsweise im Bereich des Familiennachzuges, beim Personalstatut sowie bei der Frage, ob einer möglicherweise im Raum stehenden Ausweisungsentscheidung eine Prüfung individueller Verfolgungsgefahren vorangehen muss. Zudem ist die weitere Verfestigung ihres Aufenthaltes nur dann möglich, wenn sie mindestens sieben Jahre im Bundesgebiet gelebt haben und die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis nachweisen können.

Die dargestellten Defizite wiegen umso schwerer, als die meisten der übernommenen Personen zuvor in ihren Erstzufluchtsstaaten als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden.

#### *Fehlen etablierter Strukturen und Verlust von Know-how*

Ein weiteres Problem, das sich aus dem Fehlen eines regulären Resettlement-Programms ergibt, betrifft den Mangel an etablierten Verwaltungsstrukturen. Solange keine politische Grundsatzentscheidung über die regelmäßige Beteiligung Deutschlands an Resettlement-Programmen getroffen ist, fehlt es an entsprechenden Haushaltstiteln und Ermächtigungsgrundlagen für die Einrichtung spezialisierter Abteilungen in den hierfür zuständigen Behörden, namentlich dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, aber auch den an der Aufnahme beteiligten Nichtre-

gierungsorganisationen. Dies führt dazu, dass die im Rahmen einer Aufnahmeoperation gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen nicht institutionalisiert werden und dadurch verloren gehen können.

#### *Eingeschränkter strategischer Nutzen infolge mangelnder Planbarkeit*

Letztlich hat das Fehlen eines institutionalisierten Resettlement-Programms zur Folge, dass das Engagement Deutschlands bei der Aufnahme resettlementbedürftiger Flüchtlinge nicht planbar ist. Im Interesse eines effektiven Ressourceneinsatzes, aber auch mit Blick auf die Zielrichtung, durch längerfristige Aktivitäten den strategischen Nutzen von Resettlement voll auszuschöpfen, ist UNHCR auf eine kontinuierliche Bereitschaft der Staaten zur Aufnahme schutzbedürftiger Flüchtlinge angewiesen. Die Bereitschaft zur spontanen Aufnahme von Flüchtlingen kann zwar helfen, Bedarfsspitzen in akuten Krisensituation zu decken. Dies setzt aber in der Regel eine schnelle Entscheidung zur Aufnahme von Flüchtlingen voraus, die in Deutschland derzeit wegen der zuvor erforderlichen komplexen politischen Entscheidungsprozesse gerade nicht gewährleistet ist.

### **Was kann Deutschland zur Stärkung von Resettlement-Programmen tun?**

Mit Blick auf den weltweit wachsenden Bedarf an Resettlement-Aufnahmeplätzen wäre es zunächst wünschenswert, dass sich Deutschland künftig weiterhin und gegebenenfalls in noch stärkerem Maße als in der Vergangenheit an der Übernahme und dauerhaften Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Personen aus Drittstaaten beteiligt. Basis hierfür sollte ein klares politisches Bekenntnis zu Resettlement in Zusammenarbeit mit UNHCR sein, in dem die Bundesregierung ihren Willen zur Aufnahme einer begrenzten Anzahl besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge nach außen hin dokumentiert.

Ein solches politisches Bekenntnis Deutschlands zur Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Resettlement hätte nicht nur außenpolitische Signalwirkung beispielsweise gegenüber anderen EU-Mitgliedsstaaten, die sich hierdurch ebenfalls zur Einrichtung von Resettlement-Programmen veranlasst oder in ihrer bereits getroffenen Entscheidung für eine regelmäßige Flüchtlingsaufnahme im Rahmen von Resettlement bestärkt sehen könnten. Vielmehr könnte es zugleich Grundlage für die Schaffung adäquater innerstaatlicher Rechts- und Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung der Aufnahme besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge in Deutschland sein.

In diesem Zusammenhang wäre vor allem die Schaffung eines Normengefüges wünschenswert, in dem unter Bezugnahme auf die UNHCR-Resettlementkriterien zunächst die individuellen Voraussetzungen für die Aufnahme schutzbedürftiger Personen in Deutschland konkret geregelt wären. Gleichzeitig sollte gesetzlich dafür Sorge getragen werden, dass die aufgenommenen Personen in Deutschland vollumfänglich den Status nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge genießen. Mit Blick auf den Charakter von Resettlement als dauerhafte Lösung sollte die Möglichkeit der Beendigung des Flüchtlingsstatus auf Fälle der Verwirkung des Schutzanspruches begrenzt werden.

Hilfreich wäre schließlich eine konkrete zahlenmäßige Zusage der Bundesrepublik Deutschland. Diese würde die Planung und Koordination internationaler Resettlement-Aktivitäten erleichtern. Allerdings könnte der Umfang der Beteiligung Deutschlands an Resettlement beispielsweise auch in Anknüpfung an die Zahl der spontan einreisenden Asylbewerber flexibel gestaltet werden, um den Beitrag Deutschlands bei der Übernahme von Verantwortung im internationalen Flüchtlingsschutz realistisch und vorhersehbar zu begrenzen.

- 1 Der Verfasser arbeitet im Bereich „Durable Solutions“ als Associate Protection Officer für die Vertretung des UNHCR in Deutschland. Sämtliche hier wiedergegebenen Wertungen sind solche des Verfassers und stimmen nicht notwendigerweise mit den Positionen von UNHCR überein.
- 2 Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. 1953 II, S. 560.
- 3 Kühne, Peter 2001: Zur Lage der Flüchtlinge in Deutschland [Electronic ed.], Bonn: FES Library, 2002, S. 29.