

DIE DEBATTE ÜBER RESETTLEMENT

Eine Kurzanalyse des politischen Diskurses zu Resettlement und komplementären Zugangswegen

Natalie Welfens
Dezember 2021

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Immer mehr Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben sich dazu verpflichtet, Flüchtlinge über Resettlement und ähnliche Programme direkt aus Erstzufluchtsländern aufzunehmen. Bei diesen Programmen bieten die Aufnahmeländer einer begrenzten Personenanzahl, die aus ihrer Sicht humanitären Schutz benötigen, sicheren Zugang und vorübergehenden oder dauerhaften Schutz. Im Gegensatz zu Asyl handelt es sich bei Resettlement und ähnlichen Programmen um ein freiwilliges Engagement der Aufnahmeländer, das nicht im Völkerrecht verankert ist. Politische Behauptungen und Erwartungen an solche Programme beziehen sich in erster Linie auf die Frage nach Notwendigkeit und Nutzen. Oft ist der Sachverhalt jedoch komplexer, als es die politische Debatte nahelegt.

Dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge sollte Resettlement solchen Flüchtlingen vorbehalten sein, die sich in einer besonders prekären Situation befinden. Dies betrifft zum Beispiel Personen mit besonderem rechtlichen oder physischen Schutzbedarf, medizinischem Behandlungsbedarf, Überlebende von Folter oder Gewalt, gefährdete Frauen, Kinder und Heranwachsende oder Personen, die keine Aussicht auf andere Schutzmöglichkeiten oder keine andere Möglichkeit zu Wiederzusammenführung mit ihrer Familie haben. Sogenannte »komplementäre Zugangswege« – wie beispielsweise humanitäre Aufnahmeprogramme, private Sponsorshipprogramme oder Bildungszugangswege – ermöglichen flexiblere Aufnahmekriterien, die neben humanitären auch andere Aspekte berücksichtigen können.

In internationalen, europäischen und nationalen Debatten um Flüchtlingschutz stehen Resettlement und komplementäre Zugangswege weit oben auf der politischen Agenda. Als Orientierungshilfe in damit einhergehenden Debatten geht die folgende Kurzanalyse drei zentralen politischen Aussagen zu Resettlement auf den Grund. Dabei werden potenzielle Risiken und Chancen analysiert und Handlungsempfehlungen angeboten.

ERSTE AUSSAGE: RESETTLEMENT UND ANDERE AUFNAHMEPROGRAMME BIETEN FLÜCHTLINGEN SICHERE UND LEGALE ZUGANGSWEGE UND STELLEN SOMIT EINE ALTERNATIVE ZU GEFÄHRLICHER IRREGULÄRER MIGRATION DAR.

Resettlement als Schutzinstrument kann Leben retten – vor allem das von Flüchtlingen, die sich in den Erstzufluchtsländern weiterhin in einer prekären Situation befinden und keine andere Möglichkeit haben, Schutz zu finden. Als zusätzliche Säule des Flüchtlingsschutzes neben territorialem Asyl kann Resettlement jedoch nur eine Lösung für einen Bruchteil der Flüchtlinge bieten, da bislang nur eine sehr beschränkte Zahl an Aufnahmeplätzen zur Verfügung gestellt wird: Derzeit können weniger als ein Prozent der 82,4 Millionen vertriebenen Menschen weltweit umgesiedelt werden.¹ Die verfügbaren Plätze reichen nicht einmal für alle besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge aus. 2019 benötigten rund 1,4 Millionen Flüchtlinge Zugang zu Resettlement, aber nur 63.726 wurden tatsächlich in ein anderes Land umgesiedelt.² Angesichts der COVID-19-Pandemie und den daraus resultierenden Reisebeschränkungen konnte der vom UNHCR berechnete weltweite Resettlementbedarf von 1,44 Millionen Plätzen für 2020 und 1,45 Millionen für 2021 kaum gedeckt werden. Der UNHCR geht davon aus, dass der Resettlementbedarf 2022 auf rund 1,47 Millionen steigen wird, was auch die Notwendigkeit höherer Aufnahmezahlen unterstreicht.³ Dabei ist zu bedenken, dass die Aus-

1 UNHCR. 2021. Figures at a Glance. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, [08. November 2021].

2 UNHCR. 2020. More Resettlement Needed as Only 4.5 Per Cent of Global Resettlement Need Met in 2019. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e3a81c04/resettlement-needed-only-45-cent-global-resettlement-needs-met-2019.html> [08. November 2021].

3 UNHCR. 2021. Projected Resettlement Needs 2022. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022-pdf.html>, [08. November 2021].

weitung der Programme zur Aufnahme von Flüchtlingen nicht nur eine Frage des politischen Willens ist, sondern auch zusätzliche Mittel und Logistik erfordert. Die Umsetzung von Resettlement ist ein komplizierter, länderübergreifender Vorgang, an dem verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure beteiligt sind und der daher erhebliche Ressourcen erfordert.

Zuletzt bewarben die EU und einige Aufnahmeländer Flüchtlingsaufnahmeprogramme nicht nur als sichere Zugangswege, sondern auch als Mittel im Kampf gegen »irreguläre Migration« und gegen das »Geschäftsmodell der Schlepper«.⁴ Es gibt jedoch keinerlei wissenschaftliche Belege, die diese Behauptung stützen. Selbst wenn es wesentlich mehr Resettlement-Plätze gäbe, würde es weiterhin Asylsuchende geben. Resettlement als Alternative zu Asyl darzustellen, läuft dem eigentlichen Ziel zuwider, Resettlement als ergänzende und komplementäre Lösung nebst territorialem Asyl zu etablieren. Außerdem verschleiert diese Argumentation die Tatsache, dass die Mobilität der Flüchtlinge erst durch das restriktiven Migrations- und Grenzregime der Aufnahmeländer und der EU irregulär und damit kostspielig und gefährlich wird.

Empfehlungen: Die Aufnahmeländer sollten mehr Resettlementplätze und komplementäre Zugangswege anbieten. Diese Plätze sollten als zusätzliche und komplementäre Zugangsmöglichkeit territoriales Asyl ergänzen.

ZWEITE AUSSAGE: RESETTLEMENT UND ANDERE PROGRAMME ZUR AUFNAHME VON FLÜCHTLINGEN SENDEN EIN ZEICHEN DER SOLIDARITÄT AN ERSTZUFLUCHTSLÄNDER UND HABEN EINEN »STRATEGISCHEN NUTZEN« FÜR DEN INTERNATIONALEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ.

Resettlement trägt dazu bei, Verantwortung global zu verteilen, und soll ein Zeichen der Solidarität an Erstzufluchtsländer senden, die überproportional viele Geflüchtete aufnehmen. Laut UNHCR und verschiedenen Aufnahmestaaten habe die Aufnahme von Flüchtlingen aus diesen Ländern einen »strategischen Nutzen« für den weltweiten Flüchtlingsschutz: Selbst die Aufnahme relativ weniger Flüchtlinge sei Ausdruck von Solidarität mit den Erstzufluchtsländern und böte einen Anreiz, Grenzen offen zu halten und/oder die bereits im Land lebenden Flüchtlinge besser zu versorgen. Bestehende Forschung hierzu kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Untersuchungen deuten darauf hin, dass der »strategische Nutzen« der Programme oftmals nur ungenau definiert ist und dass wesentlich mehr Flüchtlinge aufgenommen wer-

den müssten, um die Versorgung von Flüchtlingen in den Erstzufluchtsländern merklich zu verbessern.⁵

Abgesehen davon verwendet die EU-Kommission und mehrere Aufnahmeländer bei aktuellen Aufnahmeprogrammen den Begriff »strategisch« eher im Zusammenhang mit Migrationskontrolle. Bestes Beispiel hierfür ist die EU-Türkei-Erklärung vom März 2016. Darin verpflichtete sich die EU zur Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei. Im Gegenzug kooperiert die Türkei in Fragen der Migrations- und Grenzkontrolle mit der EU. Diese »strategische« Wahl der Aufnahmeregionen hat zwar das Interesse einiger Staaten an Aufnahmeprogrammen für Flüchtlinge gesteigert, birgt aber auch diverse Risiken. Wenn aus einem Land nur eine geringe Anzahl Geflüchteter in die EU weiterzieht, riskiert es als strategisch uninteressant ignoriert zu werden, auch wenn es zahlreiche Flüchtlinge aufgenommen und einen hohen Resettlementbedarf hat. Zum anderen koppelt diese Strategie, die Aufnahme von Geflüchteten mit verstärkter Grenzsicherung und Rückführungsmaßnahmen. Als Bestandteil von Migrationsabkommen mit Drittstaaten droht die Aufnahme von Flüchtlingen durch Resettlement und andere Programme somit vornehmlich als Feigenblatt für ein ansonsten restriktiveres Grenzregime zu dienen. Dies gefährdet den humanitären Charakter von Resettlement und seinen eigentlichen Zweck, Drittländern Solidarität zu signalisieren. Außerdem widerspricht es dem ursprünglichen Ziel, durch Resettlement die Schutzkapazitäten auszubauen und den Flüchtlingsschutz weltweit zu verbessern und zu stabilisieren.

Empfehlungen: Resettlement sollte in erster Linie der Solidarität und Verantwortungsteilung dienen und Ländern mit einem besonders hohen Resettlement-Bedarf vorbehalten sein. Aufnahmen sollten nicht von Migrationskontrolle abhängig gemacht werden.

DRITTE AUSSAGE: RESETTLEMENT UND ANDERE KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE ERMÖGLICHEN EINE SELEKTIVE AUSWAHL VON FLÜCHTLINGEN.

Resettlement und ähnliche Aufnahmeprogramme geben oft an »besonders schutzbedürftige« Personen oder Gruppen mit Blick auf Nationalität, Alter, Geschlecht oder medizinischem Behandlungsbedarf erreichen zu wollen. Den Empfehlungen des UNHCR folgend, berücksichtigen auch Aufnahmeländer in ihren Programmen häufig den Schutzbedarf als Auswahlkriterium. Allerdings legen diese Länder

⁴ Siehe z. B.: Europäische Kommission. 2016. Managing the Refugee Crisis, EU-Turkey Statement. Online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3218, [08. November 2021].

⁵ Van Selm, Joanne. 2013. Great Expectations. A Review of the Strategic Use of Resettlement. UNHCR Policy Development and Evaluation Service, Genf. Online abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/520a407d4.html>, [08. November 2021].

Schneider, Hannah. 2020. The Strategic Use of Resettlement. Lessons from the Syria Context. Durable Solutions Platform, Amman. Online abrufbar unter: https://dsp-syria.org/sites/default/files/2020-04/Strategic%20Use%20of%20Resettlement_0.pdf, [08. November 2021].

darüber hinaus zusätzliche Kriterien fest, deren Auslegung in der Praxis einen gewissen Ermessensspielraum zulässt. Diesen Ermessensspielraum erachten Aufnahmeländer als Vorteil, da er ihnen erlaubt nicht nur Flüchtlinge mit besonderem Schutzbedarf aufzunehmen, sondern auch zu kontrollieren, wem Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet gewährt wird. Tatsächlich treffen die Aufnahmeländer darüber die endgültige Entscheidung, aber auch der UNHCR und NGOs in den Erstzufluchtsländern sind in die Vorauswahl involviert.

Der Ermessensspielraum bei der Auswahl von Geflüchteten birgt jedoch auch die Gefahr, dass kulturelle Erwünschtheit über die Schutzbedürfnisse der Aufzunehmenden gestellt wird. Verschiedene Aufnahmeländer, aber auch der Vorschlag einer Resettlementverordnung der EU-Kommission, beinhalten integrationsbezogene Auswahlkriterien.⁶ Solche Kriterien können sich auf familiäre Beziehungen und Sprachkenntnisse, aber auch auf die Übereinstimmung mit liberalen Geschlechter- und Sexualitätsnormen oder den Bildungshintergrund beziehen und daher mit dem Ziel in Konflikt stehen, die »Schutzbedürftigsten« zu erreichen.

Darüber hinaus schränken derartige Ermessensentscheidungen sowie der äußerst bürokratische und langwierige Auswahlprozess bei Resettlement und anderen Zugangswegen die Selbstwirksamkeit der Flüchtlinge ein und tragen zur Intransparenz der Verfahren bei. Im Gegensatz zu Asyl sind Aufnahmeverfahren überwiegend top-down Prozesse mit dem Ziel geeignete »Kandidat_innen« zu identifizieren und auszuwählen. Abgesehen von wenigen komplementären Zugangswegen können sich Flüchtlinge nicht für Aufnahmeprogramme bewerben, und das komplizierte Auswahlverfahren ist meist intransparent. Da die Aufnahmen im Ermessen der Länder liegen, können Flüchtlinge eine negative Entscheidung nicht juristisch anfechten. Die Aussage, Flüchtlingsaufnahmeprogramme würden sich an »besonders schutzbedürftige« Flüchtlinge richten, ist demnach vorrangig ein Versprechen, dessen Erfüllung juristisch oder politisch kaum überprüft werden kann.⁷

Empfehlungen: Resettlement und andere Flüchtlingsaufnahmeprogramme sollten vor allem die Schutzbedürfnisse der Flüchtlinge in den Vordergrund stellen. Eine höhere Transparenz, z. B. durch umfassendes Monitoring und die Evaluierung von Programmen, kann außerdem helfen, zu überprüfen, welche Flüchtlinge aufgenommen werden und in welchem Ausmaß Programme sich auf besonders schutzbedürftige Flüchtlinge konzentrieren.

⁶ Brekke, Jan-Paul, Erlend Paasche, Astrid Espegren und Kristin Bergtora Sandvik. 2021. Selection Criteria in Refugee Resettlement. Balancing Vulnerability and Future Integration in Eight Resettlement Countries. Institute for Social Research, Oslo. Online abrufbar unter: <https://hdl.handle.net/11250/2758744>, [09. November 2021].

⁷ Welfens, Natalie und Yasemin Bekyol. 2021. The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions under the EU-Turkey Statement. Frontiers in Political Science. Refugees and Conflict. Online abrufbar unter: <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.622921>, [09. November 2021].

ÜBER DIE AUTORIN

Dr. Natalie Welfens ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for Fundamental Rights der Hertie School of Governance Berlin. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf Fragen von Kategorisierungsprozessen im Flüchtlingsregime und wie daraus Ungleichheiten, Inklusion und Exklusion entstehen. Ihre politikwissenschaftliche Promotion an der Universität von Amsterdam (2021) analysiert die deutschen humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge aus dem Libanon und der Türkei.

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU Office in Brussels
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Brussels

Verantwortlich:
Tobias Schmitt, Policy Officer, EU Office
Tel: + 32 22 34 62 90
tobias.schmitt@fes-europe.eu

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-98628-166-3

<https://brussels.fes.de/>